언론중재

ISSN 2005-2952

2020 Summer Vol.155

04
Focus On Media
새 국회 출범에 맞춰 본
20대 국회 미디어 입법 결산

64
디지털 시대의 미디어 이야기
종편 채널 재승인 심사와
방송의 공정성 논란

94
판례토크
양육비 안주는 부모,
신상공개 허용되나

언론중재위원회
Press Arbitration Commission

CONTENTS

FOCUS ON MEDIA

새 국회 출범에 맞춰 본 20대 국회 미디어 입법 결산

1. 20대 국회의 인격권 이슈 및 관련 법안의 비판적 검토 04
– 혐오표현과 차별금지법을 중심으로
박미숙 한국형사정책연구원 선임연구위원

2. 통합방송법 1·2차 논의 과정이 남긴 쟁점과 과제 22
최진응 국회입법조사처 입법조사관

3. 미디어 환경 변화에 대응하는 언론중재제도 관련 입법 과제 검토 34
김주연 김주연법률사무소 변호사

2020 총선 이후

제21대 국회의원 선거보도와 표현의 자유에 관한 고찰 52
정민영 법무법인 덕수 변호사

언론중재

2020 Summer Vol.155

인쇄
2020년 6월 26일
발행
2020년 6월 30일
등록
1981년 10월 14일
등록번호
서울중.바 00002
발행인
이석형
편집인
권오근
발행
언론중재위원회(www.pac.or.kr)
서울 중구 세종대로 124 프레스센터빌딩 15층
전화
02–397–3044
디자인·인쇄
문화공감

편집위원
김한별 JTBC 뉴스제작1팀 부장대우
박아란 한국언론진흥재단 선임연구위원
심우민 경인교대 사회과교육과 교수
안형준 MBC 통합뉴스룸 뉴스투데이에디터
장윤미 법무법인 원앤원 변호사

* 본지는 잡지윤리실천강령을 준수합니다.
* 이 책에 게재된 원고의 내용은 언론중재위원회의 견해와 다를 수 있습니다.
* 이 책은 「방송통신위원회 방송통신발전기금」을 지원받아 제작한 것입니다.

* 저작권법에 따라 본지에 수록된 글의 무단 복제와 전재 및 상업적 이용을 금합니다.

칼럼

음모론, 악성 바이러스 58
서경주 중재위원(서울제8중재부)

디지털 시대의 미디어 이야기

종편 채널 재승인 심사와 방송의 공정성 논란 64
– 저널리즘의 기본과 원칙으로의 회귀
정영주 한양대학교 언론정보대학원 특임교수

사건 속 법률

코로나19 보도를 통해 본 사회적 재난을 보도하는 언론의 향후 과제 86
강소영 중재위원(서울제7중재부)/
서울디지털대 미디어영상학과 교수

판례토크

양육비 안주는 부모, 신상공개 허용되나 94
– 수원지방법원 2019고합425 판결
장윤미 법무법인 원앤원 변호사

Journalism & Ethics

취재의 기술 100
심석태 세명대 저널리즘스쿨대학원 교수

해외통신원

독일 네트워크 법집행법 개정안 발의: SNS 사업자 책임은 더 강화하고, 이용자 보호는 더 철저히 106
이유진 독일 라이프치히대 커뮤니케이션 및 미디어학 석사

01 20대 국회의 인격권 이슈 및 관련 법안의 비판적 검토
–혐오표현과 차별금지법을 중심으로

박미숙 한국형사정책연구원 선임연구위원

1. 들어가며

'혐오'와 '혐오표현'은 최근 몇 년간 계속해서 우리 사회의 중요한 화두로 등장하고 있다. 여성이나 이주민, 성정체성이나 성적 지향을 둘러싼 여과 없는 편견적 표현 나아가 특정 지역에 대한 폄하 내지 비방 글 등을 인터넷상에서 얼마든지 접할 수 있다.

특정 여성을 빗댄 김치녀, 특정 남성을 빗댄 한남충 등의 표현은 마치 일상적 용어처럼 사용되고 있다. 외국인 체류자와 다문화 가족에 대한 폄하, 국내 특유의 정치·경제적 상황에서 반일감정에 근거한 혐오표현, 더 나아가 세월호 사건의 당사자나 유족에 대한 비하·폄하 표현을 쉽게 찾아볼 수 있고, 5·18 광주 민주화항쟁 피해자와 유족에 대한 비하 표현도 드물지 않게 찾아볼 수 있다. 이러한 혐오표현의 경우 특히 '묻지마 범죄' 형태로 상대를 공격하는 현상으로까지 나타나고 있다.[1)]

20대 국회에서는 혐오표현 대응방안으로서 규제입법 논의가 어느 때보다 활발히 이루어졌다. 특히 이 시기 동안 한국 사회의 혐오 논쟁을 촉발한 강남역 살인사건(2016년 5월 17일)이 발생하였고, 이 사건은 여성혐오 논쟁이 보다 광범위하고도 공격적으로 일어나게 된 계기가 되었으며 더 나아가 사회적 약자 특히, 여성·이주민·장애인·성소수자를 대상으로 하는 혐오표현에 대한 규제 논쟁의 주요 유인이 되었다. 그리고 이 시기는 한국 사회 특유의 정치 상황에서 비롯되는 5·18 민주화운동의 당사자와 유가족에 대한 극단적인 혐오표현, 2014년 4월 세월호 참사 사건 이후 소위 재난 피해자에 대한 혐오표현이 급격히 생산·전파된 시기이기도 했다.[2)]

자칫 혐오표현 자체를 모두 문제시하여 규제할 경우에는 표현의 자유와의 충돌 및 제한 문제를 피하기 어렵다. 그렇다고 하여 헌법적 가치인 민주주의와 인간의 존엄 및 인권을 침해하는 문제를 그대로 방기할 수도 없다. 혐오표현의 경우 그 개념에서부터 규제에 이르기까지 표현의 자유와의 관계 속에서 신중한 대응방법이 모색되어야 할 것이다.

이런 문제의식 하에 이 글에서는 20대 국회에서 혐오표현에 대응하기 위한 입법노력 가운데 그 배경 및 개념과 관련한 내용을 짚어보고 그 문제점과 한계, 향후 입법을 위한 과제 등을 검토해보고자 한다.

---

1) 한승곤 등 (2020. 5. 18). "여성이 혐오 대상인가요" 일상 속 여혐, 막을 수 없나. 〈아시아경제〉. URL: https://www.asiae.co.kr/article/2020051718542823945

2) 재난피해자들에 대한 혐오발언과 명예훼손에 대한 실태조사 연구결과는 사회적 참사 특별조사위원회 (2020. 4). 〈재난 피해자 명예훼손 등 실태조사 및 개선방안〉 용역보고서 참조.

2. 20대 국회에서의 혐오표현 규제 법안과 배경

(가) 입법안

20대 국회는 혐오표현의 확산이 가속화된 시기로서, 혐오표현에 대한 법적 규제 논의가 활발히 일어났다.[3] 주요 혐오표현 규제 입법안은 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 주요 혐오표현 규제 입법안

순번	의안번호	대표발의	법안명	주요 내용	결과
1	65 (2016. 6. 1.)	박지원	5·18민주화운동 특별법 일부개정법률안	• 신문, 방송이나 각종 출판물 또는 정보통신망을 이용하여 5·18 민주화운동을 비방·왜곡하거나 사실을 날조하는 행위 금지 • 5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금	임기만료 폐기
2	11934 (2018. 2. 13.)	김부겸	국가인권위원회법 일부개정법률안	• 국가인권위원회의 업무에 혐오표현에 대한 조사와 구제 추가 • 국가인원위원회 조사대상에 혐오표현 포함	철회
3	11936 (2018. 2. 13.)	김부겸	혐오표현규제법 (제정안)	• 혐오표현 개념 정의 – 합리적인 이유 없이 행해지는 성별, 장애, 병력, 나이, 언어, 출신국가, 출신민족, 인종, 피부색, 출신지역, 용모 등 신체조건, 혼인여부, 임신 또는 출산, 가족형태 또는 가족상황, 종교, 사상 또는 정치적 의견, 전과(前科), 학력(學歷), 고용형태, 사회적 신분 등의 특성에 따라 규정된 집단 또는 개인에 대한 행위 • 국가인권위원회에 의한 시정명령, 이행강제금 부과, 법원의 임시조치명령 및 시정조치 판결 • 3년 이하 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금	철회
4	14522 (2018. 7. 24.)	박선숙	전기통신사업법 일부개정법률안	• 부가통신사업자의 유통방지 조치 대상에 불법정보(혐오, 차별, 비하표현 등) 포함 • 부가통신사업자의 불법정보등에 대한 모니터링 및 삭제조치 의무화	대안반영 폐기
5	15603 (2018. 9. 18.)	신용현	정보통신망법 일부개정법률안	• 차별 및 편견조장 정보의 불법정보에의 포함 – 불법정보로 "인종, 지역, 성별, 신체적 조건 등을 이유로 행해지는 차별, 편견 조장내용의 정보" • 방송통신심의위원회의 심의, 방통위의 시정명령	철회
6	18768 (2019. 2. 22.)	이철희	5·18민주화운동 특별법 일부개정법률안	• 5·18민주화운동에 대해 부인·비방·왜곡·날조하거나 허위사실을 유포하는 행위 금지 • 예술·학문, 연구·학설, 시사 사건이나 역사의 진행과정에 관한 보도, 기타 이와 유사한 목적에 기여하는 경우 불처벌 • 7년 이하의 징역 또는 7천만 원 이하의 벌금	임기만료 폐기

(나) 20대 국회 혐오표현 규제법안의 정치·사회적 배경 및 의의

20대 국회에서의 혐오표현 규제 관련 법안은 공통적으로 최근 온·오프라인을 불문하고 인종, 지역, 성별, 신체적 조건 등에 대한 차별적·모욕적 발언으로 국민들 상호 간의 갈등의 골이 깊어지고 사회통합을 저해하고 있으며, 특히 이러

3) 혐오표현에 대한 규제입법이 처음 등장한 시기는 19대 국회이며, 인종 및 출생지역 등을 이유로 한 혐오행위에 대하여 1년 이하의 징역 또는 1,000만 원 이하의 벌금에 처하도록 하는 혐오죄 신설을 주요내용으로 한다(안효대 의원 대표발의, 의안번호 1905550). 이 법안은 임기만료로 폐기되었다. 당시 여당인 새누리당에서 혐오죄 신설을 주요 내용으로 하는 형법 일부개정법률안이 발의되었다는 점은 현재 상황에 비추어보면 격세지감을 불러일으킨다.

한 차별적·모욕적 발언은 개인적 증오의 표현을 넘어 혐오범죄 등의 사회문제로 확산되고 있는 실정이며, 그럼에도 불구하고 혐오표현을 제재할 법적 근거가 없다는 데에서 출발하고 있다. 20대 국회에서 혐오표현에 대응하여 발의된 법안들을 보면 혐오표현을 처벌하기 위한 특별법 형식으로 논의되어 왔음을 알 수 있다. 19대 국회에서 혐오죄 신설을 주요 내용으로 하는 안효대 의원 대표발의의 형법 일부개정법률안이 혐오죄 구성요건의 불명확성과 혐오의 대상이 되는 차별금지사유의 제한 등으로 인해 논의도 해보지 못한 채 폐기된 점과 달리 20대 국회에서의 혐오표현 규제법안들은 특별법으로 대응하고자 한 점에서 차이를 보이고 있다.

혐오표현의 심각성에 대한 대응방법으로서는 기본적으로 혐오표현규제법을 통한 대응과 온라인상의 불법정보 등에 대한 규제를 통한 대응으로 나누어볼 수 있다.

먼저 김부겸 의원 대표발의안은 혐오표현을 명확히 규정하고 혐오표현이 금지됨을 분명히 하며, 국가인권위원회가 시정명령을 내리는 등 실효성 있는 규제가 가능하도록 하고, 혐오표현의 피해자에 대한 법원의 적극적 구제조치가 가능하도록 하는 등 혐오표현의 규제에 대한 근거법을 마련하고자 한 데 기본 취지가 있다(제안이유 참조).

그리고 신용현 의원이 대표발의한 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(이하 정보통신망법) 개정안은 정보통신망법 제44조의7 제1항의 불법정보 유통금지 조항에 혐오표현을 신설하여 금지한 법안이며, 박선숙 의원이 대표발의한 전기통신사업법 개정안은 부가통신사업자들이 제공하는 서비스와 관련하여 불법정보 및 혐오·차별·비하 표현을 내용으로 하는 정보(이하 "불법정보등"이라 함)가 유통되어 사회적으로 문제가 되고 있는 상황에서(박선숙 의

원 대표발의안 제안이유 참조) 부가통신사업자가 이용자에게 차단수단을 제공해야 하는 불법정보로서의 혐오표현을 포함한 법안이다. 이 두 법안은 혐오표현을 인터넷상 불법정보로서 명확히 한 점에 의의가 있다.

2014년 4월 16일 세월호 사건 이후 그 피해자 및 유가족에 대한 명예훼손 등의 혐오표현은 단순히 일반국민뿐만 아니라 특정 정치세력에 의해 조장되면서 이후 확대 및 재생산 과정을 거쳐 왜곡되었고 피해자들이 낙인과 배제의 과정을 고스란히 겪어내야 하는 상황에 이르렀다. 5·18민주화운동 유가족의 경우도 마찬가지이다.[4] 20대 국회에 들어와 재난 피해자들에 대한 혐오표현의 심각성에 대응하고자 한 국회 차원의 입법 노력은 5·18민주화운동특별법 개정안 발의로 가시화되기에 이르렀다. 5·18민주화운동 피해자 및 그 유가족에 대한 혐오표현 규제입법으로는 박지원 의원 대표발의안과 이철희 의원 대표발의안이 있다. 이 법안들은 5·18민주화운동을 끝없이 비방, 폄훼하고 나아가 사실을 왜곡·날조함으로써 국론 분열을 조장하거나 이를 정치적으로 이용하고 있다. 특히 정치인들에 의한 5·18 폄훼발언은 심각한 상황이며, 단순히 희생자와 그 유족 등에게 모욕감을 주거나 그들의 명예를 훼손하는 것을 넘어 이념 논쟁을 불러일으켜 의견 대립으로 치닫는 등 사회적 통합에 미치는 영향이 적지 않다는 데에서 출발하고 있다. 이철희 의원 대표발의안은 「형법」이나 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 등 일반 법률보다 더욱 강하게 처벌할 필요가 있다고 보아 벌칙조항을 강화하여 법정형을 최고 7년까지로 규정하고 있으며, 이는 박지원 의원 대표발의안에서의 5년까지의 벌칙조항과 차이가 있다.

〈표 2〉 이철희 의원 대표발의안 및 박지원 의원 대표발의안 비교

이철희 의원 대표발의	박지원 의원 대표발의
제8조(5 · 18민주화운동 부인 · 비방 또는 허위사실 유포 등의 금지) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 5 · 18민주화운동에 대해 부인 · 비방 · 왜곡 · 날조 또는 허위사실을 유포한 자는 7년 이하의 징역 또는 7천만 원 이하의 벌금에 처한다. 1. 신문, 잡지, 방송, 그 밖에 출판물 또는 정보통신망의 이용 2. 전시물 또는 공연물의 전시 · 게시 또는 상영 3. 기타 공연히 진행한 토론회, 간담회, 기자회견, 집회, 가두연설 등에서의 발언 ② 제1항의 행위가 예술 · 학문, 연구 · 학설, 시사사건이나 역사의 진행과정에 관한 보도, 기타 이와 유사한 목적에 기여하는 경우에는 처벌하지 아니한다.	제8조(신설)(5 · 18민주화운동에 대한 비방 · 왜곡 · 날조 등 금지) ① 누구든지 신문, 방송이나 각종 출판물 또는 정보통신망을 이용하여 5 · 18민주화운동을 비방 · 왜곡하거나 사실을 날조하는 행위를 하여서는 아니 된다. ② 전항의 행위를 한 자에 대해서는 5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금에 처한다.

4) 김원진 (2020. 4. 11). 때되면 찾아오는 불청객 '새월호 혐오표현', 누가·언제 퍼뜨렸나. 〈경향신문〉. URL:http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=202004111119011#csidx05a1ac43919f715bb4a3c85a426354e

3. 혐오표현 규제 관련 법안의 혐오표현 개념

(가) 혐오표현의 개념

혐오표현은 시대 상황 및 지역과 국가별로 다소 다른 양상을 보인다. 혐오표현이 특정한 속성이나 차이를 근거로 차별적 표현으로 드러난다는 기본 속성을 가지면서도 이러한 특정 속성과 차이는 유동적이기 때문이다. 이 때문에 혐오표현에 대한 합의된 개념 정의는 아직 없다.[5] 다만 국제인권규범과 해석지침, 비교법제 등을 종합해보면 – 이 또한 완전 합의된 개념은 아니지만 – 혐오표현은 "성별, 장애, 종교, 나이, 출신지역, 인종, 성적 지향 등을 이유로 어떤 개인이나 집단에게 ①모욕, 비하, 멸시, 위협, 또는 ②차별·폭력의 선전과 선동을 함으로써 차별을 정당화·조장·강화하는 효과를 갖는 표현"이라고 정의할 수 있다.[6] 혐오표현 여부가 중요한 의미를 갖는 이유는 신체적·물리적 폭력행위가 없는 발언이나 표현행위를 법적 규제나 처벌의 대상으로 할 수 있는지가 쟁점이기 때문이다. 차별사유에 근거한 직접적 폭력은 혐오범죄에 해당한다는 점에서 혐오범죄와 혐오표현은 구분된다.

5) 박미숙·추지현 (2017). 혐오표현의 실태와 대응방안. (형사정책연구원 연구총서). p.40; 윤성옥 (2019. 8. 27). 〈혐오표현 진단과 대안마련 토론회〉(국가인권위원회 주최), 발제문 「혐오표현 규제와 방송통신심의」, p.70 이하에서는 혐오표현 개념정의의 다양성을 적시하면서 주요한 쟁점별로 혐오표현의 개념을 정리하고 있다.

6) 국가인권위원회 2019. 12. 24. 결정문(정치인의 혐오표현 예방·대응 의견표명), p.3.

이와 같은 혐오표현의 개념 정의에서 알 수 있듯이 혐오표현은 특정 개인이나 집단에 대하여 부정적인 관념이나 편견에서 출발하고 이러한 부정적 관념과 편견은 어떤 계기나 이론으로 정당화되고 동시에 허위정보가 부가되어 더욱 확산될 수밖에 없다. 혐오표현은 단순히 부정적인 생각이나 표현에 그치는 것만이 아니라 적대적 행동을 조장·선동하게 되고, 그 결과 폭력행위에까지 이르게 된다.[7] 따라서 단순히 부정적 생각이나 편견에 머물러 있는 경우나 차별을 정당화·조장·강화하는 효과를 갖지 못하는 경우에는 혐오표현에 해당하지 않는다고 보는 것이 타당하다.

(나) 규제대상으로서의 혐오표현

혐오표현은 특정 대상으로 하여금 불쾌한 감정이나 공포·해악을 느끼게 하여 명예를 훼손하고 인격에 상처를 입힌다는 점에서 인격권에 대한 침해행위로 정의될 수 있다. 또한 혐오표현이 장기간 지속될 경우 편견 조장과 사회적 분열 및 통합 저해 등의 해악이 발생하기도 한다. 이 지점에서 혐오표현에 대한 규제 논의가 출발한다.

7) 앞의 박미숙·추지현 (2017). p.42.

혐오표현이 인격권에 대한 침해행위로서 형법상 명예훼손죄와 모욕죄의 규율대상이 될 수 있기는 하지만, 형법상 명예훼손죄와 모욕죄는 피해의 구체적 특정을 요건으로 하므로 집합명칭을 사용한 특정되지 않은 집단의 구성원에 대하여는 적용되지 않는다는 한계가 있다.[8] 특정되지 않은 집단의 구성원에 대한 표현행위가 명예훼손이나 모욕에 해당하기 위해서는 사인의 경우와 같이 동일한 기준을 적용할 수 없고, 보다 엄격한 기준을 적용해야 한다는 것이다.[9]

혐오표현은 단순한 생각에 그치지 않고 폭력에 이를 정도가 되면 표현의 자유 보호 영역이 아닌 규제대상의 영역이 될 수 있다. 그 한계를 설정하는 것이 쉽지 않은 만큼 규제 입법을 해야 하는 것인지 아니면 교육이나 시민사회 역량으로 이에 대응하는 것이 바람직한지에 대하여 여전히 논쟁중이다. 다만 분명한 것은 혐오표현이 갖는 해악은 개인에 대한 공격으로만 나타나는 것이 아니라 전사회적이며, 인권침해로서 민주적 가치를 훼손하고 사회통합과 인간존엄성을 해하는 심각한 공격행위라는 점이다.[10] 2019년 국가인권위원회의 혐오표현 대응정책 마련에 대한 국민인식조사 결과에 의하면 혐오표현은 범죄로 이어질 가능성이 크고, 사회갈등 심화와 차별을 고착화하며, 소수자의 표현의 자유를 위축시키는 결과를 초래하는 것으로 나타났다.[11] 또한 국민 대다수가 혐오표현 해결에 적극적으로 나서야 한다는 의견을 나타내고 있다.[12]

평등권 침해로서의 차별행위에 대하여 형벌을 직접 부과하는 것은 적정하지 않으며, 차별에 대한 가장 바람직한 구제방법은 자율적 분쟁해결이다.[13] 한편으로 혐오표현에 대한 대응을 사적 자치의 영역으로만 맡길 수는 없다.[14] 혐오표현의 문제는 결국 국가 내지 지역사회 내에서 특정 개인이나 집단의 특정 속성의 차이를 차별하는 데에서부터 비롯된다. 따라서 혐오가 갖는 문제의식을 서로 공유하면서 혐오대상에 맞설 수 있도록 편견과 부정적 관념을 극복하는 것은 매우 중요한 의미를 갖는다. 이를 위해 시민사회가 서로 연대하거나 교육을 통해 공동대응을 하거나, 공식·비공식 주체가 서로 참여하면서 대응을 이끌어 나갈 수 있다.[15]

---

8) 대법원 2000. 10. 10. 선고 99도5407 판결; 대법원 2016. 12. 27. 선고 2014도15290 판결.
9) 유제민 (2017). 정부, 국가기관, 지방자치단체, 공직자 개인에 대한 명예훼손 및 모욕 성립 여부. 〈미디어와 인격권〉, 제3권 제2호, p.205.
10) 한상희 (2020). 혐오와 싸울 권리를 허하라. 월간 〈참여사회〉, 1월호. URL: http://www.peoplepower21.org/Magazine/1676962
11) 강문민서 (2019. 8. 27). 〈혐오표현 진단과 대안마련 토론회〉(국가인권위원회 주최), 발제문 「혐오표현에 대한 국민인식과 대응방안」, p.30. 이하
12) 앞의 강문민서 (2019. 8. 27). p.30. 이하
13) 이준일 (2014). 차별금지법의 제정필요성과 입법적 고려사항. 〈의정연구〉, 제20권 제1호(통권 제41호), pp.255–266.
14) 앞의 한상희 (2020).
15) 앞의 박미숙·추지현 (2017). pp.281–288.

다 법안의 혐오표현 개념에 대한 검토

20대 국회에서 발의된 혐오표현 규제법안을 살펴보면 첫째, 우리나라 특유의 정치·사회적 상황이 반영된 것으로 보이며 둘째, 정치인의 혐오표현에 대한 예방과 대응이 필요하다는 점에 주목하고 있다. 혐오표현은 특정 소수자 및 집단을 대상으로 한 인격권 침해적인 표현을 말한다. 그 대상은 시대상황과 국가 및 지역에 따라서 유동적일 수 있다. 따라서 혐오표현의 개념과 내용의 구성은 그때그때 사회적 맥락을 고려하여 정의될 수밖에 없다.[16]

혐오표현의 개념 정의를 한 법안은 김부겸 의원 대표발의안인 "혐오표현규제법(안)"이다. 여기서는 "혐오표현"을 합리적인 이유 없이 행해지는 성별, 장애, 병력, 나이, 언어, 출신국가, 출신민족, 인종, 피부색, 출신지역, 용모 등 신체조건, 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족형태 또는 가족상황, 종교, 사상 또는 정치적 의견, 전과(前科), 학력(學歷), 고용형태, 사회적 신분 등의 특성에 따라 규정된 집단 또는 개인에 대한 행위로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로 규정하고 있다(안 제2조). 개인 또는 집단이 가지고 있는 특성을 차별하거나 분리·구별·제한·배제하는 내용을 공개적으로 드러냄으로써 해당 개인 또는 집단에 대한 차별, 폭력 또는 증오를 선동·고취하는 행위(동조 제1호), 개인 또는 집단이 가지고 있는 특성을 이유로 해당 개인 또는 집단을 공개적으로 멸시·모욕·위협하는 행위(동조 제2호)를 한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처한다(제18조). 그 외 개인 또는 집단이 가지고 있는 특성을 차별하거나 제한·배제하는 내용을 유인물, 이미지 등의 형태로 공개적으로 보급하거나 인터넷, 미디어, 통신기기 등을 이용하여 게시·배포하는 행위(동조 제3호), 개인 또는 집단이 가지고 있는 특성을 이유로 해당 개인 또는 집단에게 수치심, 모욕감, 두려움 등 정신적 고통을 주는 행위(동조 제4호)에 대하여는 별도의 처벌규정을 두고 있지 않다.

이 법안에 의하면 실제로 어떠한 표현이 혐오표현으로 분류가 되는지, 혐오표현 가운데에서도 젠더, 성소수자, 장애인, 이주민 등 어떠한 표현이 심의 규정에 위반되는지, 한국 특유의 정치·사회적 상황에서 비롯되는 지역혐오, 세월호 유가족, 5·18광주민주화운동 유가족 그리고 일본군 위안부 혐오 등 다양한 영역에서 발생하는 표현들이 혐오표현에 해당하는지에 대한 명확한 기준을 찾

16) 한상희 (2019. 8. 27). 〈혐오표현 진단과 대안마련 토론회〉(국가인권위원회 주최), 발제문 「혐오표현 개념과 문제」, p.16.

아보기는 어렵다. 혐오표현에 대한 판단기준이 애매하거나 자의적일 경우 위헌성이 문제될 수 있으므로 명확성의 원칙에 어긋나지 않는 구체적인 기준을 정립하는 것이 바람직하다.[17]

이와 별개로 방송 및 통신에서의 지나친 혐오표현에 대한 규제는 필요하다. 〈표 3〉에 나타난 지난 6년간 방송통신심의위원회 심의대상 유해정보 중 차별·비하 유형을 보면[18] 심의를 받은 사건은 총 9,813건이며, 이중 시정조치를 받은 사건은 총 8,209건으로서 83.7%에 이른다.

〈표 3〉 2013~2018년 방송통신심의위원회 심의대상 유해정보 차별 · 비하 현황

연도	2013	2014	2015	2016	2017	2018
심의	752건	861건	1,184건	3,022건	1,356건	2,638건
시정요구	622 (82.7%)	723 (84.0%)	891 (75.3%)	2,455 (81.2%)	1,166 (86.0%)	2,352 (89.2%)

출처: 〈방송통신심의 연감〉 2013~2018년도 자료 재구성, 앞의 강문민서 (2019. 8. 27). p.23. 재인용

시정조치 요구를 받은 사업자가 이를 시정하지 않은 경우에는 시정조치가 아무런 의미를 가지지 못하므로 방송통신위원회 시정명령의 집행력 확보차원에서 처벌규정을 두는 것은 그 의미가 크다. 신용현 의원이 대표발의한 정보통신망법 개정안은 방송통신위원회 시정조치 요구를 따르지 않는 사업자에 2년 이하 징역 또는 2,000만 원 이하 벌금을 부과하는 처벌 규정을 둠으로써 실질적 집행력 확보방안을 마련하고 있다. 여기서도 정보통신망법상 불법정보를 '인종, 지역, 성별, 신체적 조건 등을 이유로 행해지는 차별, 편견 조장 내용의 정보(안 제44조의7 제1항 제4호 신설)'라고 규정함으로써 혐오범죄 등 사회문제가 될 수 있는 혐오표현을 규제하는 것으로 이해된다.

박선숙 의원이 대표발의한 전기통신사업법개정안은 부가통신사업자가 운영·관리하는 정보통신망에 유통되는 '정보통신망법 제44조의7 제1항에 따른 불법정보와 대통령령으로 정하는 혐오·차별·비하 표현을 내용으로 하는 정보'를 '불법정보등'으로 정의하고(안 제22조의5 제1항), 이 불법정보등에 대하여 부가통신사업자의 유통방지 조치의무를 신설하여 부가통신사업자에게 불법정보 및 혐오·차별·비하 표현을 내용으로 하는 정보에 대한 차단수단을 제공하고, 이러한 정보가 유통되지 않도록 모니터링하며, 이를 발견하는 즉시 삭제하는

17) 방송통신심의위원회 (2013). 〈방송통신 심의동향〉, 2013-03호, p.14.
18) 앞의 강문민서 (2019. 8. 27). p.23.

등 유통방지의무 부과규정을 도입하고 있다(안 제22조의5 제2항). 이러한 개정안은 불법정보에 대한 신속한 대응을 위해 부가통신사업자에게 관리책임을 부과하여 사회적 문제로 대두하고 있는 정보통신망의 불법정보등(불법정보 및 혐오·차별·비하 표현 포함)을 효과적으로 차단하려는 것이다.

이미 정보통신망법에서 누구든지 정보통신망을 통하여 불법정보를 유통하지 못하도록 규정하고 있고 방송통신위원회가 방송통신심의위원회의 심의를 거쳐 운영자로 하여금 해당 불법정보의 처리를 거부·정지 또는 제한하도록 명할 수 있도록 사후규제를 하고 있다는 점(제44조의7 제1항, 제2항 참조), 나아가 '정보통신에 관한 심의규정'(방송통신위원회 규칙) 제8조 제3호에서는 사회통합 및 사회질서를 저해하는 정보로서 다른 종교·소외계층 등을 비하하거나 합리적 이유 없이 성별·종교·나이 등을 차별하거나 편견을 조장하는 내용의 정보를 유통할 수 없도록 하고 있는 점, 방송통신심의위원회의 심의 절차 없이 특정 콘텐츠에 대하여 불법정보등인지 여부를 스스로 결정하도록 하는 것은 사전검열의 우려가 제기될 수 있다는 점의 문제제기가 가능하다.[19] 무엇보다 정보통신망법의 기본목적상 사업자의 산업육성이라는 측면을 무시하기 어려운데, 불법정보등에 대한 유통관리책임을 사업자에게 전가하는 것일 뿐만 아니라, 국내 사업자에 대한 검열은 장기적으로 인터넷 플랫폼 산업 활성화에 저해될 수 있다는 점도 문제된다.[20]

19) 과학기술정보방송통신위원회 검토보고서 (2018. 9.) 참조
20) 과학기술정보방송통신위원회 검토보고서 (2018. 9.) p.16. 참조

특히 유통금지 조치의 대상으로서 '불법정보등'의 개념이 명확하지 않을 경우 이용자와의 분쟁은 불가피할 수 있어 특히 영세사업자가 대부분인 부가통신사업자에게 과도한 부담을 지우는 것은 아닌가 하는 우려도 제기된다.[21] 혐오·차별·비하를 내용으로 하는 표현이 불법정보등에 해당하는지에 관한 판단기준이 명확히 제시되지 않을 경우 과도한 검열, 표현의 자유와의 충돌 문제, 자의적 판단 문제가 여전히 제기될 것이며, 전기통신 산업의 위축을 초래할 수 있음을 염두에 두어야 할 것이다.

마지막으로 이철희 의원 대표발의안과 박지원 의원 대표발의안의 경우 5·18 민주화운동에 대한 부인·비방·사실날조 및 허위사실 유포행위는 강력 대응하되, 헌법상 표현의 자유와의 관계에서 정당한 범위의 비판이나 표현의 여지까지 위축시키게 될 우려가 있다는 점[22]에서 그 한계 설정을 고민한 부분이 역력한 것으로 보인다. 특히 대법원은 정보통신망법 제70조 제2항, 형법 제309조 제2항이 정한 '사람을 비방할 목적'이란 가해의 의사와 목적을 필요로 하는 것으로, 사람을 비방할 목적이 있는지는 적시한 사실의 내용과 성질, 사실의 공표가 이루어진 상대방의 범위, 표현의 방법 등 표현 자체에 관한 여러 사정을

21) 과학기술정보방송통신위원회 검토보고서 (2018. 9). p.16. 참조

22) 대법원 1998. 7. 14. 선고 96다17257 판결. "민주주의 국가에서는 여론의 자유로운 형성과 전달에 의하여 다수의견을 집약시켜 민주적 정치질서를 생성·유지시켜 나가는 것이므로 표현의 자유, 특히 공익사항에 대한 표현의 자유는 중요한 헌법상의 권리로서 최대한 보장을 받아야 하지만, 그에 못지 않게 개인의 명예나 사생활의 자유와 비밀 등 사적 법익도 보호되어야 할 것이므로, 인격권으로서의 개인의 명예의 보호와 표현의 자유의 보장이라는 두 법익이 충돌하였을 때 그 조정을 어떻게 할 것인지는 구체적인 경우에 사회적인 여러 가지 이익을 비교하여 표현의 자유로 얻어지는 이익, 가치와 인격권의 보호에 의하여 달성되는 가치를 형량하여 그 규제의 폭과 방법을 정하여야 한다."

감안함과 동시에 그 표현으로 훼손되거나 훼손될 수 있는 명예의 침해 정도 등을 비교형량하여 판단하여야 하며, '비방할 목적'은 공공의 이익을 위한 것과는 행위자의 주관적 의도의 방향에서 상반되므로, 적시한 사실이 공공의 이익에 관한 것인 경우에는 특별한 사정이 없는 한 비방할 목적은 부정된다고 판시[23]하고 있음에 비추어 본다면 비방 등의 목적 유무에 대한 판단을 함에 있어서 표현의 자유와의 관계를 고려하지 않으면 안 된다. 무엇보다 형법 및 정보통신망법과의 관계에서 5·18민주화운동을 왜곡·비방하거나 사실을 날조하여 5·18민주화운동 유공자와 유족에 대한 명예훼손을 한 경우에는 허위사실 적시 명예훼손죄로 규율하고 있는 점에 비추어 별도의 처벌규정을 마련하는 것이 실익이 있는지는 신중히 검토할 필요가 있다.[24] 다만 역사적 사실에 대한 부인의 경우 이를 법적 판단의 대상으로 할 것인지에 대한 논의는 필요하다.[25]

4. 결론 및 향후 과제

20대 국회에서 발의된 혐오표현 규제관련 법안의 경우 대부분 제대로 된 논의조차 해보지 못한 채 철회되거나 임기만료 폐기된 상황이다. 그럼에도 불구하고 이들 법안은 향후 혐오표현 규제를 위한 입법방향을 모색하는 데 훌륭한 반면교사 내지 지침이 될 수 있을 것으로 보인다. 앞으로 21대 국회에서 혐오표현의 규제방향과 내용에 대한 지난 회기의 성과와 한계를 복기해보면서 좀 더 충분히 시간을 갖고 논의를 하여 합의를 도출해내는 성과를 기대해 보기로 한다. 이하에서는 20대 국회에서의 혐오표현 규제법안의 성과와 한계를 정리해보면서 포괄적 차별금지법 제정 필요성이라는 제안을 던지면서 결론에 갈음하고자 한다.

(가) 혐오표현의 해악과 표현의 자유와의 관계 비교형량

혐오표현은 개인이 선택할 수 없는 특성이나 속성에 대하여 편견과 고정관념에 근거하여 차별하고 이를 공격적·선동적으로 표현하는 행위이다. 편견과 고정관념을 통해 내재화된 혐오는 – 독일 국가사회주의 지배하의 범죄에서처럼 – 집단학살로까지 이어질 수 있다. 혐오표현의 해악은 혐오표현 관련 규제법안에서

23) 대법원 2018. 11. 29. 선고 2016도14678 판결
24) 법제사법위원회 검토보고서, 2016.11.
25) 독일 형법 제130조 제3항의 규정, 즉 국가사회주의 지배하의 범죄를 부인한 경우 이를 형사처벌하고 있는 점에 비추어 실제 사례나 역사적 경험, 우리나라 상황에의 적용시 법리나 해석상 문제는 없는지 등에 대한 검토를 통해 해결할 필요는 있다.

보는 바와 같이 인간존엄성의 토대인 자존감 및 명예감을 저하시키고 사회적 통합을 침해한다. 다만 혐오표현에서는 결국 의도와 행동이 중요하며, 단순히 의도와 생각에 그친 경우에는 표현의 자유의 영역으로 규제대상이 되어서는 안 된다. 혐오표현에 대한 규제는 표현의 자유를 해하지 않는 범위 내에서 이루어져야 한다는 문제의식이 전제되어야 한다.

(나) 온라인 혐오표현에 대한 규제방식 고민 필요

인터넷 및 온라인 혐오표현의 경우 오프라인 혐오표현에 비해 양적으로도 훨씬 많이 생산되며 다수의 이용자가 참여하고 접근성·익명성·즉시성을 가지는 매체 특성상 향후에도 증가할 가능성이 있어, 규제의 필요성이 더 인정된다. 인터넷 혐오표현의 경우 누구나 피해자가 될 수 있으며, 여론 형성을 명목으로 누구나 자발적인 생산주체가 될 수도 있다. 이제 인터넷의 특성에 맞는 혐오표현 규제방식을 고민할 단계이다.

형법상 명예훼손이나 모욕죄처럼 전통적 방식의 규제는 익명성을 가지고 대량으로 생산되는 혐오표현에 대하여는 더 이상 큰 의미를 갖지 못하며, 규제의 실효성도 떨어진다는 점에서 한계가 있다. 모든 혐오표현을 규제한다는 것도 개인의 표현의 자유 보장 차원에서 법리적·현실적으로 제약이 적지 않다. 부가통신사업자에 의한 규제를 법으로 강제할 경우 정부에 의한 표현의 자유 침해 문제가 심각해질 수 있다. 방송통신심의 유형만으로는 그 구체적인 내용을 파악하기 쉽지 않고 심의기준이 명확하지 않다는 점은 다른 한편으로 혐오표현의 규제내용 및 기준 설정이 그만큼 어렵다는 점을 보여준다. 방송의 경우 다른 통신매체에 비하여 공공성과 공익성이 강하고, 그 전파성과 영향력이 커 혐오표현에 대한 심의기준은 더욱 엄격하게 적용되어야 한다. 다만 혐오표현에 대한 판단기준이 애매하거나 자의적인 경우 표현의 자유 침해 문제가 불거질 소지가 커 보다 명확한 기준을 설정할 필요가 있다.

국내뿐만 아니라 인터넷망을 타고 국경 없이 흐르는 혐오표현에 대해서는 국제규범을 중시하는 동시에 기술적인 측면, 교육적 측면, 자율적 시민사회의 작용 측면, 산업적 측면, 정부의 노력 등이 함께 고려되어야 한다. 통신사업자에 대하여는 자율적 가이드라인을 마련·시행하도록 하고, 불법정보 유통 시 삭제 또는 차단권한을 부여하거나 피해구제방안을 모색하는 방향으로 해결하는 것

이 효과적일 수 있다.[26] 이런 점에서 시정명령이나 게시물 차단·삭제 등 조치의 무화는 필요하다. 문제는 대상이 되는 불법정보등의 개념과 내용이 명확하지 않을 경우 이용자와의 분쟁에 휘말리게 되어 사업자에게 과도한 부담으로 돌아올 수 있다는 우려를 불식시킬 방안도 동시에 요구된다.

다 혐오표현의 형사범죄화에 대한 겸억성 필요

19대 국회에서 안효대 의원은 형법 일부개정법률안(의안번호 1905550호, 2013. 6. 20.)을 통해 혐오죄 신설을 발의한 바 있다. 이에 따르면 인종 및 출생지역 등을 이유로 공연히 사람을 혐오한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다고 규정하고 있다. 이 법안은 국회 차원에서 혐오문제에 대응하고자 한 점에서 그 의의가 크다. 이 법안에 대하여는 인종, 출생지역 등을 이유로 한 혐오표현을 형법적으로 규율해야 할 경우 죄형법정주의 및 표현의 자유와의 관계를 면밀히 검토해야 하며, 내심에 머물러 있는 혐오감정을 대상으로 처벌하는 것은 헌법적 가치에 부합하지 않는다는 문제가 제기되었다. 무엇보다 혐오표현이 비언어적 행위로 드러나는 경우에는 명예훼손이나 모욕행위로까지 이어지지 않는 경우가 많으며, 이 경우에는 그 실체에 대한 판단이 쉽지 않아 피해자의 주관적 상태에 따라 혐오죄 성립여부가 달라지게 되는 문제가 발생하게 된다.[27] 구성요건이 지나치게 포괄적이고, 규제대상으로서 왜 인종과 출생지역이라는 차별금지사유에만 국한한 것인지 의문이라는 문제점도 제기되었다.[28] 이와 같은 구성요건으로서는 개별적 사건에 대한 명확하고 일관되며 통일적인 법적용을 기대하기 어렵다. 국가형벌권의 행사를 형법으로 규정하고자 할 때는 최소한의 행위에 국한되어야 하는 점, 단순한 추상적 판단이나 경멸적 감정의 표현행위에 대하여는 시민사회의 자기 교정기능에 맡기거나 민사적 책임을 지우는 것으로 규제할 수 있다는 점[29]도 고려할 만하다. 다만 혐오를 동기로 하는 범죄에 대한 가중구성요건화에 대한 검토는 필요하다. 즉 모욕죄, 명예훼손죄 등의 구성요건에 헌법상 차별금지의 사유에 대한 혐오나 차별의 목적을

26) 앞의 박미숙·추지현 (2017). p.279. 참조
27) 법제사법위원회 검토의견서 (2013. 12.) p.5. 이하 참조
28) 홍성수 (2016. 5. 26). 〈강남 '여성 살해' 사건 관련 긴급 집담회–대한민국 젠더폭력의 현주소〉(한국여성단체연합 인권위원회 주최), 발제문 「혐오표현과 혐오범죄: 법개념과 사회적 의미, 법규제와 사회적 대응」, p.254.
29) 헌법재판소 2013. 6. 27. 2012헌바37 결정 반대의견 참조

갖고 행위한 경우 이를 가중적 구성요건으로 하여 처벌하는 방식의 입법은 생각해볼 수는 있다. 이 경우에도 혐오의 개념요소를 명확히 할 필요는 있다.[30]

인터넷 및 온라인 혐오표현의 경우 '경미함'을 이유로 형사적 대응이 아닌 민사적 대응을 하는 것이 타당하다고 하지만, 실제 민사적 구제도 당사자에게 접근성이 용이한 것은 아니다. 피해구제를 신속하고도 용이하게 할 수 있도록 하는 방안, 피해자보호를 위한 임시조치나 게시물 삭제 등에 대한 지원 등 구체적 방안이 강구되어야 한다. 혐오표현에 대하여 처벌 중심의 개입은 오히려 더욱 적극적인 처벌의 대상이 되는 등 역고소를 당하는 경우가 매우 많고 결국 대상 집단의 분열이나 개인적 삶을 희생해야 하는 결과에까지 이를 수 있기 때문이다.[31]

(라) 특별법 형식의 혐오표현 규제의 한계

세월호 유가족 및 5·18민주화운동 유가족에 대한 혐오표현이나 지역 혐오표현에 대하여도 규제할 필요성은 인정되나, 이를 특별법 형식으로 규제할 경우 여전히 문제되는 것은 혐오표현의 개념과 주요 내용에 대한 합의가 아직 미흡하다는 점이다. 5·18민주화운동 특별법 일부개정법률안의 경우에 5·18민주화운동에 대한 비방·왜곡·사실날조 행위를 금지하고 이를 처벌하고자 하나, 현행 형법 및 정보통신망법에 의해 허위사실 적시 명예훼손죄와 모욕죄로 처벌가능하다는 점에서 실익이 있는가를 검토할 필요가 있다[32]는 논의도 무시하기 어렵다. 역사적 사실로서 이를 부인·왜곡하는 경우에 법적 판단의 대상으로 할 것인가에 대하여는 입법적 논의가 필요하다.

(마) 혐오표현 만연 시대의 유감

국가인권위원회는 결정문을 통해 '정치인의 혐오표현에 대한 특별대응'(2019. 12. 24.)이라는 의견표명을 내놓았다. 이 결정문은 최근 들어와 정치인의 혐오표현도 – 종종 언론에 보도되고 있는 것처럼 – 실제로 적지 않다는 것을 보여준다. 세월호 사건이나 5·18민주화운동의 유가족에 대한 폄훼 및 비방은 특히

30) 법제사법위원회 검토보고서 (2013.12.) p.6.
31) 앞의 박미숙·추지현 (2017). pp.276–277. 참조
32) 법제사법위원회 검토보고서(2016. 11).

정치인에 의한 경우가 많다. 정치인에 의한 혐오표현은 특히 부정적인 영향을 미치고 있으며, 정치인이 혐오를 조장한다고 평가받고 있는 상황이다. 국가인권위원회에는 정치인에 의한 여성, 성소수자, 장애인 등에 대한 혐오표현으로 인한 진정이 끊이질 않고 있다. 정치인의 혐오표현이 줄어들기는커녕 더욱 늘어날 것이라는 관점이 지배적이다.[33] 전사회적이면서 전방위적인 혐오표현에 대응할 수 있는 방안은 없을지에 대한 고민에서 다시 들여다보게 되는 것이 포괄적 차별금지법 제정 논의이다.

(바) 포괄적 차별금지법의 제정

위에서 본 바와 같이 현실에서의 차별은 현행법상 차별사유에 제한되지 않는다. 단지 어떤 특정 속성을 가졌다는 이유만으로도 차별이 이루어지고 혐오의 대상이 된다. 이런 점에서 평등권과 차별행위 금지에 대한 포괄적 차별금지를 입법화할 필요가 있다. 포괄적 차별금지법의 제정은 국제인권조약상 차별금지규정에 대한 비준과 그 국내 이행입법 마련이라는 측면에서도 중요한 의미를 갖는다.[34] 나아가 헌법상 평등 및 인간존엄성 보장의 구체적 이행이라는 측면에서도 인권 역사에서 매우 의미 있는 첫 걸음이 될 것으로 보인다.

차별금지법 발의 역사에서 눈여겨 볼 것은 제17대 국회에서 처음으로 정부 차원의 차별금지법안이 발의된 것이다. 이는 국제사회의 촉구와 국가인권위원회의 권고에 따른 것이기는 하지만, 그 의미는 적지 않다. 2006년 7월 25일 국가인권위원회의 차별금지법 권고법안의 권고 결정문이 나오고, 이에 따라 논의를 거듭한 결과 2007년 12월 12일 국회에 제출된 법무부의 차별금지법안은 비록 구체적인 쟁점에서 차이는 있지만, 정부 차원에서 차별금지법안을 마련했다는 점에서 그 의의가 컸다. 법무부의 차별금지법안이 충분한 논의조차 되지 못한 채 임기만료로 폐기된 것은 아쉬운 점으로 남는다. 이후 17대 국회에서 노회찬 의원이 대표발의한 차별금지법안(2008. 1. 28.), 18대 국회에서 권영길 의원이 대표발의한 차별금지법안(2011. 12. 02.) 또한 임기만료로 폐기되었다. 19대 국회에 들어와서도 김재연 의원이 대표발의한 차별금지법안과 김한길 의원, 최원식 의원이 대표발의한 차별금지법안 등이 있으나, 김재연 의원안은 임기만

33) 국가인권위원회 2019. 12. 24. 결정문(정치인의 혐오표현 예방·대응 의견표명)
34) 김정학 (2019. 12. 4). 〈차별금지법 제정 어떻게 추진할 것인가〉(차별금지법 제정연대, 심상정 의원실 등 주최) 토론문. p.43. 참조

출처: 차별금지법제정연대

료 폐기, 뒤의 두 법안은 철회되었다.

20대 국회에 들어와서는 이전 국회에서 논의되던 차별금지 관련 법안 논의가 소강되면서 혐오표현에 대한 규제 입법논의가 그 자리를 대신한 것으로 보인다. 국가인권위원회 제정법 제30조 제2항의 평등권 침해의 차별행위로 포괄적인 사유를 규정한 것이 과연 우연이었을지 이 시점에서 조심스러운 물음을 제기하지 않을 수 없다. 국가인권위원회 제정법상의 차별금지사유는 인권기구 설립과 인권법 제정이라는 당면과제를 해결하기 위한 일종의 가이드라인을 제시했다는 점에서 21대 국회에서는 포괄적 차별금지법의 제정 논의가 보다 활발히 일어나기를 기대해본다.[35] 2019년 1월 KBS가 조사한 혐오와 차별에 관한 여론조사 결과 우리사회에서 혐오가 확산되는 주요 요인으로는 응답자 10명 중 4명이 '인터넷과 SNS를 통한 가짜뉴스'를 꼽았으며, 차별금지법 제정에 대하여 응답자의 64%가 그 필요성을 인정하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 포괄적 차별금지법을 본격적으로 제정하기 위한 동력이 될 수 있을 것으로 보인다.[36]

인권은 사람의 보편적 존엄에서 출발한다. 차별금지사유는 이러한 보편적 존엄성을 확보하기 위한 전제이다. 혐오표현의 대상으로서 사회적 약자인 젠더, 이주민, 장애인, 성소수자도 우리 사회의 구성원이며, 다 같이 존중받아야 할 '사람'임을 자각할 때 진정한 의미의 차별금지와 그 입법이 가능할 것이다.

35) 정의당은 21대 국회에서의 주요 입법과제로 차별금지법 발의와 제정을 추진하기로 한 바 있다. 박정연 (2020. 5. 31). 정의당 "'차별금지법' 21대 국회 가장 먼저 입법추진". 〈프레시안〉. URL: https://m.pressian.com/m/pages/articles/2020053114453929329

36) KBS (2019. 1. 3). [여론조사] "우리 사회 가장 심각한 차별은 학력 및 학벌 차별". URL: http://world.kbs.co.kr/service/news_view.htm?lang=k&Seq_Code=319457

02 통합방송법 1·2차 논의 과정이 남긴 쟁점과 과제

최진응 국회입법조사처 입법조사관

1. 들어가며

방송통신융합을 기반으로 등장한 OTT(Over The Top)에 대한 법적 지위 및 규제 방안에 대해 20대 국회에서 다양한 논의가 있었으며, 이러한 논의의 하나로 「방송법」 개정을 통해 방송서비스를 재정의하고, OTT를 방송매체에 포섭하여 방송 규제의 대상으로 하는 입법 시도가 있었다. 김성수 의원이 대표발의한 「방송법」 전부 개정안(이하 통합방송법안)은 2019년 1월 11일에 1차로 발의되었으며, 동 개정안의 문제점이 제기되어 이를 수정한 2차 통합방송법안이 2019년 7월 29일(의안번호 21707)에 발의되었다. 하지만 두 개정안 모두 20대 국회 회기 내에 개정에는 이르지 못하고, 임기 만료로 폐기되었다.

21대 국회의 개원과 함께 OTT와 같은 신유형 매체의 법적 지위 및 규제 방안에 대한 논의가 지속될 것으로 예측되기 때문에, 이 글에서는 OTT 규제와 관련된 1·2차 통합방송법안의 논의 과정을 검토해보고, 향후 개선 과제를 제안해보고자 한다.

2. 제1차 통합방송법안의 주요 내용과 쟁점 사항

(가) 주요 내용

1차 통합방송법안은 방송의 정의를 수정하여 OTT 등 인터넷매체도 방송서비스의 범주로 포함하고, OTT 사업자도 방송사업자의 범주에 포함시켜 관련 방송 규제의 직접적인 대상으로 하고 있다. 주요 내용은 다음과 같다.

1차 개정안에서는 방송을 "방송프로그램을 공중에 전기통신설비에 따라 송신하는 것"으로 정의하고 있는데, 현행법상 방송의 요건인 방송프로그램의 "기획·편성 또는 제작"이라는 용어를 삭제하였다. 이를 통해 콘텐츠를 직접 제작하지 않거나, 기획·편성하지 않고 있는 인터넷서비스도 방송의 범주에 포함될 수 있게 되었다.

동 개정안에서는 방송사업을 지상파방송사업, 유료방송사업, 방송콘텐츠제공사업으로 분류하고 있는데, 「방송법」상 종합유선방송사업·위성방송사업은 포괄적으로 유료방송사업으로, 「방송법」상 방송채널사용사업은 방송콘텐츠제공사업에 포함하였다.[1] 나아가 OTT와 같은 인터넷매체도 방송사업에 포함하고 있는데, 구체적으로 다음과 같다.

1) 통합방송법안은 「인터넷멀티미디어방송사업법」도 통합하고 있어 「인터넷멀티미디어방송사업법」상 인터넷멀티미디어방송사업과 인터넷멀티미디어방송채널사용사업은 각각 통합방송법안에 방송사업, 방송콘텐츠제공사업에 포섭됨

유료방송사업이란 “방송국, 유무선의 설비 또는 광대역통합정보통신망 등을 이용하여 시청자와의 계약에 따라 여러 개의 채널단위, 채널별 또는 방송프로그램별로 대가를 받고 그 방송을 제공하는 사업”으로 정의하고 있다. 따라서 유료로 시청자와 계약하여 방송콘텐츠를 제공하는 OTT 플랫폼도 유료방송사업에 포섭되게 된다. 이는 방송사업자의 정의 규정을 보면 구체적으로 드러나는데, 개정안에서는 유료방송사업자를 다채널유료방송사업자와 부가유료방송사업자로 나누어, OTT의 경우 부가유료방송사업자에 포함하고 있다. 다만, 유료방송사업의 기준이 이용자 계약에 따른 유료서비스이기 때문에 무료로 이용자에게 제공되는 OTT 플랫폼은 방송사업자로 분류되지 않는다.

방송콘텐츠제공사업이란 “지상파방송사업자 또는 유료방송사업자와 일정한 계약을 체결하여 방송콘텐츠를 제공하는 사업”으로 정의하고 있다. 따라서 기존 방송사 및 부가유료방송사업자에 해당하는 OTT와 계약하여 콘텐츠를 공급하는 MCN(Multi Channel Networks)과 같은 개인방송채널제작자도 방송사업으로 포섭할 수 있다. 이는 방송사업자의 분류에서도 드러나는데, 개정안은 방송콘텐츠제공사업자를 방송채널사용사업자와 인터넷방송콘텐츠제공사업자로 나누고 인터넷개인방송콘텐츠제작자에게 인터넷방송콘텐츠제공사업자의 법적 지위를 부여하고 있다. 다만, 방송사업자에게 유료로 개인창작콘텐츠를 제공하는 제작자는 인터넷방송콘텐츠제공사업자의 지위를 인정받지만, 방송사업자에 해당하지 않는 자(예: 무료 OTT)에게 콘텐츠를 제공하는 개인방송콘텐츠 제작자는 인터넷방송콘텐츠제공사업자로 인정되지 않는다.

결국 1차 통합방송법안에 따르면 부가유료방송사업자에 해당하는 OTT 플랫폼과 인터넷방송콘텐츠제공사업자는 새롭게 방송사업자의 지위를 부여 받아, 방송 규제의 대상이 된다. 사업자별로 보면, 진입 규제의 경우 부가유료방송사업자가 실시간 서비스를 제공하면 등록 의무, VOD와 같은 비실시간 서비스를 제공하면 신고 의무, 인터넷방송콘텐츠제공사업자의 경우 신고 의무의 대상이다. 또한 방송사업자에게 부여된 방송법상 의무(방송의 공적책임, 방송심의규정 준수, 방송광고 규제, 편성 규제, 시청점유율 제한, 정부자료제출, 방송기록 보존, 자체 심의, 시청자불만처리 등) 및 개별방송사업자에게 부여된 의무(예: 부가유료방송사업 및 인터넷방송콘텐츠제공사업의 경우 외국인의 경영금지 등)의 대상이 된다.

〈표 1〉 방송법 및 통합방송법안의 사업자 분류 비교

구분	방송법	1차 통합방송법안	
방송사업자	지상파방송사업자	지상파방송사업자	
	종합유선방송사업자	유료방송사업자	다채널유료방송사업자
	위성방송사업자		
			부가유료방송사업자
	방송채널사용사업자	방송콘텐츠제공사업자	방송채널사용사업자
			인터넷방송콘텐츠제공사업자

(나) 공청회 내용

2019년 1월 16일 개최된 1차 통합방송법안 공청회에서는 OTT 규제의 타당성에 대해 다양한 문제가 제기되었다.

첫째, OTT에 대한 방송 규제의 타당성이다. 방송매체와는 달리 인터넷매체는 이용자의 선택권이 보장되고, 시장의 독점력이 보장되지 않는다는 점에서, 인터넷매체와 방송매체에서 동일 콘텐츠를 제공한다 해도 동일서비스로 볼 수 없기 때문에 동일 규제는 타당하지 않다는 것이다.[2] 이보다는 완화된 입장으로서, 뉴미디어산업 활성화를 위해 OTT사업자의 법적 지위는 인정하되, 진입·소유·광고 규제 등의 방송법상 규제는 최소화하고, 최소한의 심의 규제 조항을 두는 것이 필요하다는 의견도 있었다.[3]

둘째, OTT를 방송사업자로 포섭함으로써 발생하는 규제의 집행 가능성 문제이다. 개정안에서는 부가유료방송사업자 및 인터넷방송콘텐츠제공사업자 모두 방송사업자로서 법적 지위를 부여하고 있으며, 이에 따라 원칙적으로 방송사업자에게 부여된 법적 규제의 대상이 된다. 하지만 현실적으로 집행이 어려운 사례가 발생하는데, 예를 들어 방송사업자에게 적용되는 시청자의 권익증진조항의 경우, 인터넷방송콘텐츠제공사업자가 시청자를 방송프로그램 운용에 참여하도록 하는 것이 실효적인지 문제가 있다는 것이다.[4]

셋째, 방송사업자 간 차별적 규제의 문제이다. 개정안은 유료방송사업자를 다채널유료방송사업자와 부가유료방송사업자로 분류하고 상이한 규제를 하고 있다. 이에 대해 부가유료방송사업자를 다채널유료방송사업자와 따로 분리해 방송

2) 손지원 (2019. 1. 16). 〈방송법제 개편과 OTT 정책 방향 세미나: 통합방송법안을 중심으로〉, 토론문. 서울: 의원회관.
3) 이종관 (2019. 1. 16). 〈방송법제 개편과 OTT 정책 방향 세미나: 통합방송법안을 중심으로〉, 토론문. 서울: 의원회관.
4) 김여라 (2019. 1. 16). 〈방송법제 개편과 OTT 정책 방향 세미나: 통합방송법안을 중심으로〉, 토론문. 서울: 의원회관.

규제의 적용을 달리하는 것은 객관적인 사유가 없는 차별적 취급이며[5] 부가유료방송사업자가 지배적 유료방송서비스로 성장할 경우, 다채널유료방송사업자에게 적용되는 규제와의 형평성 문제가 발생할 수 있다는 것이다.[6] 나아가 부가유료방송사업자 간에도 차별적 규제가 적용되는데, 예를 들어 실시간 방송프로그램을 제공하는 부가유료방송사업자는 등록이 필요하나, 비실시간 방송프로그램을 제공하는 경우에는 신고 의무가 있어, 동일한 부가유료방송사업자임에도 진입 규제를 차별화하는 것이 타당한지에 대한 문제제기가 있었다.[7]

넷째, 방송사업자 기준의 합리성 문제이다. 무료 OTT서비스가 방송의 개념에 포섭됨에도 불구하고, 이용자에게 유료로 제공되지 않기 때문에 방송 규제 적용을 제외하는 것은 문제가 있다고 보고 있다.[8] 예를 들어 OTT의 수입모델은 이용자의 유료 사용보다는 광고의 판매에 있다고 볼 때 가입기반이 아닌 경우 사업자 지위를 부여하지 않는 것은 논쟁의 여지가 있다는 것이다.[9] 또한 인터넷방송콘텐츠제작자도 경우에 따라 인터넷방송콘텐츠제공자로서 법적 지위를 갖고 방송 규제를 받게 되지만, 인터넷방송콘텐츠제작자는 사업자보다는 이용자 지위에 있기 때문에 표현의 자유를 보호하는 관점에서 방송 규제 대상으로 함이 부적절하다고 지적하고 있다.[10]

다 국회 검토보고서 내용[11]

1차 통합방송법안에 대한 국회 검토보고서에서는 방송의 정의, 국내외 사업자 간 차별적 규제, 규제 수준의 합리성 및 통상 마찰 등 다양한 이슈에 대한 논의가 있었다.

첫째, 방송 정의에 대한 타당성 문제이다. 개정안은 방송의 요건으로서 "기획·편성·제작"을 삭제하고, 방송의 정의를 확대함으로써 OTT와 같은 방송유사서비스도 규제대상으로 포함하고 있다. 하지만 "기획·편성·제작"이라는 요건을 삭제하지 않고 현행 방송 정의를 그대로 유지하는 것이 바람직하다는 견해

5) 고민수 (2019. 1. 16). 〈방송법제 개편과 OTT 정책 방향 세미나: 통합방송법안을 중심으로〉, 토론문. 서울: 의원회관.
6) 최세경 (2019. 1. 16). 〈방송법제 개편과 OTT 정책 방향 세미나: 통합방송법안을 중심으로〉, 「OTT사업자 및 인터넷방송콘텐츠사업자의 법적 지위와 쟁점」. 서울: 의원회관.
7) 앞의 김여라 (2019. 1. 16).
8) 앞의 고민수 (2019. 1. 16).
9) 앞의 최세경 (2019. 1. 16).
10) 앞의 이종관 (2019. 1. 16).
11) 임재주 (2019. 3). 방송법 전부개정법률안, 한국방송공사법안 검토보고서(김성수 의원 대표발의, 2018159).

도 있음을 지적하고 있다.

둘째, 사업자 간 차별적 규제의 문제이다. 개정안에서와 같이 동일한 콘텐츠도 사업자의 판매 방식(유료 또는 무료)에 따라 「방송법」의 적용 여부가 달라진다는 것은 법적 안정성을 저해할 수 있고, 콘텐츠 제공자의 경우에도 동일한 콘텐츠를 어디에 제공할지에 따라 방송 규제의 대상이 달라진다는 것은 시장 혼란을 가져올 수 있다고 지적하고 있다.

셋째, OTT에 대한 규제 수준의 문제이다. OTT는 신산업으로서 육성의 필요성이 인정되고 있어 규제 수준의 최소화가 필요하다는 의견이 다수이며, 부가유료방송사업자 또는 인터넷방송콘텐츠제공사업자에 적용되는 구체적인 방송 규제를 하위법령에 위임하고 있어(예: 채널편성 규제, 광고 규제 등) 법률에서 규제 방향을 구체적으로 제시해야 한다는 것이다.

넷째, 국내사업자와 해외사업자 간 역차별 문제이다. 개정안에 따르면 실시간 방송프로그램을 판매·제공하는 경우에는 등록이 필요하고, 비실시간 방송프로그램의 경우 신고제가 적용되는데, 이 경우 실시간 방송프로그램을 판매하는 국내사업자는 등록을, 비실시간 방송프로그램을 판매하는 글로벌해외사업자는 신고만 하여 역차별의 문제가 발생한다. 더욱이 해외사업자에 대해 규제 집행의 실효성이 확보되지 않는다면 역차별 논란은 해소되기 어렵다는 것이다.

다섯째, 통상마찰의 문제이다. 개정안은 외국인이 부가유료방송사업과 인터넷방송콘텐츠제공사업을 영위할 수 없도록 하고 있는데, 이미 넷플릭스와 같은 해외사업자가 국내에 진입한 상황, 그리고 다수의 외국인 크리에이터가 존재하는 현실에서 대한민국 국적 여부로 법인의 대표자나 방송편성책임자를 할 수 없도록 하는 규정의 타당성에 대해 검토가 필요함을 지적하고 있다.

3. 제2차 통합방송법안의 주요 내용과 쟁점 사항[12)]

(가) 주요 내용

2차 통합방송법안은 1차 통합방송법안에서 논의된 문제점을 수용해 OTT를 방송사업자로 분류하지 않고 별도의 사업자 지위를 부여하고 있으며, 규제의 수준도 방송 규제보다는 낮은 수준의 규제를 적용하고 있다. 주요 내용은 다음과 같다.

방송의 정의는 1차와 동일하여 "기획·편성 또는 제작"을 방송의 요건에서 삭제하여 방송프로그램을 제작하지 않거나, 기획·편성하지 않는 경우에도 방송서비스로 볼 수 있도록 하고 있다. 다만, 방송사업과 방송사업자의 분류를 수정하여 OTT를 방송사업자에서 제외하고 별도의 사업자로 분류하고 있다.

먼저, 방송사업 및 방송사업자는 1차 통합방송법안과 동일하게 지상파방송사업, 유료방송사업, 방송콘텐츠제공사업으로 분류하고 있으나, 유료방송사업에 대한 정의 규정은 수정하였다. 2차 통합방송법안에서는 유료방송사업을 "방송국, 유무선의 설비(전기통신설비를 포함한다) 또는 일정한 서비스 품질이 보장되는 광대역통합정보통신망 등을 이용하여 시청자와의 계약에 따라 여러 개의 채널단위, 채널별 또는 방송프로그램별로 대가를 받고 그 방송을 제공하는 사업"으로 재정의하였는데, 1차 통합방송법안과는 달리 "일정한 서비스 품질이 보장되는 광대역통합정보통신망"을 요건으로 하기 때문에 서비스 품질이 보장되지 않는 일반적인 인터넷망을 통해 제공되는 OTT의 경우 유료방송사업에서 제외하고 있다. 이에 따라 방송콘텐츠제공사업의 유형도 달라지는데, 1차 통합방송법안과 같이 방송콘텐츠제공사업의 정의는 동일하지만, 유료방송사업자에 OTT가 포함되지 않으면서, 기존 방송사(케이블, 위성, IPTV)에 콘텐츠를 공급하지 않고 OTT에 콘텐츠를 제공하는 인터넷방송콘텐츠제작의 경우는 방송콘텐츠제공사업으로 분류되지 않는다.

2차 통합방송법안은 온라인동영상제공사업과 온라인동영상제공사업자를 신설하였으나, 방송사업 및 방송사업자의 지위는 부여하고 있지 않고 별도의 규제 대상으로 하고 있다. 온라인동영상제공사업이란 "정보통신망(광대역통합정보통신망을 이용하여 일정한 품질이 보장되어 제공되는 경우를 제외한다)에서 실시간 방송프로그램을 포함하여 영상·음성·음향·데이터 등의 콘텐츠를 복합적으로 제공하는 사업"으로 정의하여, 일반 인터넷을 통해 실시간·비실시간 여

12) 2차 통합방송법안의 경우 검토보고서는 제공되지 않아, 주요 내용과 공청회 내용을 소개함

부, 유료·무료 서비스 여부에 상관없이 영상콘텐츠를 제공하는 플랫폼을 온라인동영상제공사업으로 보고 있다. 온라인동영상제공사업자는 "온라인동영상제공사업을 하기 위하여 방송사업자와 외주제작사 또는 이용자 등으로부터 대가 등 경제적 이익을 조건으로 실시간 방송프로그램 또는 영상·음성·음향·데이터 등의 콘텐츠를 공급받거나 수집·중개하여 이용자에게 제공할 목적으로 제11조제3항에 따라 신고한 자"로 정의하고 있다. 따라서 온라인동영상제공사업자는 방송프로그램이나 콘텐츠를 유료로 공급받아 제공하는 플랫폼에 적용되게 되며, 무료로 방송프로그램 또는 콘텐츠를 공급받는 플랫폼이나, 플랫폼이 아닌 콘텐츠제작자는 온라인동영상제공사업자로서 인정되지 않아 방송 규제의 적용을 받지 않는다.

1차 통합방송법안과 비교해 보면, 2차 통합방송법안은 방송서비스의 범주는 동일하여 OTT를 방송서비스에 포함하고 있으나, 사업자 지위에 있어서는 방송사업자가 아닌 별도의 사업자 지위를 부여해 최소한의 규제를 하고 있다는 점이 특징이다. 구체적으로 보면 방송서비스에 해당하는 OTT는, 「방송법」상 방송의 공적책임, 공정성 및 공익성 준수 의무가 있으나, 이를 심의하는 방송심의규정을 적용받지 않고, 별도의 심의규정을 적용받을 수 있게 하였다. 또한 방송사업자에게 적용되는 법적 규제에서 제외되고 별도의 규제를 받도록 하고 있다. 즉 온라인동영상제공사업자는 방송사업자에게 적용되는 소유제한, 방송프로그램 편성 규정, 방송광고 규정, 방송광고 매출현황 자료 제출의무 등의 제한을 받지 않는다. 또한 방송사업자와는 달리 진입 규제에서도 허가·승인·등록이 아닌 신고 대상이다. 다만, 온라인동영상제공사업자는 이용약관 관련 규제, 재산상황 제출 의무, 불공정경쟁 및 시청자이익저해 행위 금지 등의 최소한의 규제는 받도록 하고 있다.

〈표 2〉 1 · 2차 통합방송법안의 사업자 분류 비교

구분	1차 통합방송법안		2차 통합방송법안
방송사업자	지상파방송사업자		지상파방송사업자
	유료방송사업자	다채널유료방송사업자	유료방송사업자
		부가유료방송사업자	
	방송콘텐츠제공사업자	방송채널사용사업자	방송콘텐츠제공사업자
		인터넷방송콘텐츠제공사업자	
			온라인동영상제공사업자

나 공청회 내용

1차 통합방송법안을 수정하여 발의된 2차 통합방송법안에 대한 공청회에서 다음과 같은 다양한 문제제기가 있었다.

첫째, OTT에 대한 소관 법률의 문제이다. 아직 활성화 단계에 진입하지 않은 국내 OTT 시장에 대해서는 최소 규제 원칙을 유지하는 것이 타당한데, 개정안은 금지행위 등의 공정경쟁관련 규제 등도 기존 방송 규제를 그대로 적용하고 있어 OTT사업자에게 과도한 규제 부담을 주고 있으며, 더욱이 매체 영향력이 높은 해외 플랫폼은 규제하지 못하면서 영향이 크지 않은 국내 플랫폼은 규제하여 역차별의 우려가 있다는 것이다.[13]

둘째, OTT에 대한 규제의 소관 법률의 문제이다. 「방송법」의 경우 정치성을 띠고 있어 개정이 어렵고, 매우 경직되어 있어 시의성 있게 대응하기 어려워 방송사업자의 경쟁력 제고도 어렵게 한다는 비판을 받고 있는데, 변화속도가 빠른 OTT를 「방송법」에 편입하는 것이 실익이 있는지에 대한 비판이 제시되었다.[14] 오히려 특별법 형태 또는 인터넷상 법률의 개정을 통해서 문제를 해결하는 방안이 실용적이며, 다만 장기적으로는 시장변화상황에 맞게 「방송법」에 편입하고, 이 과정에서 방송서비스에 대해 과감히 규제 완화도 하는 것이 필요하다는 것이다.[15]

셋째, 「방송법」 내에 OTT를 포섭할 경우 규제 기준과 수준의 문제이다. 비실시간 OTT와 비교할 때 실시간 OTT 서비스가 기존 방송과 유사하므로 우선 OTT에 대한 규제는 실시간 OTT를 중심으로 하되, "신유형방송사업"의 법적 지위를 부여하여 진입규제는 신고로 유지하고, 청소년보호를 위한 내용규제 및 광고규제 등의 경우 현행 인터넷콘텐츠규제보다는 높은 수준을 적용하는 것이 바람직하다는 것이다.[16] 나아가 중장기적으로는 비실시간 OTT도 방송 규제의 대상으로 포섭하고, 종국에 OTT가 방송의 대체제가 되는 시점에서는 OTT를 유료방송사업으로 분류하여 규제하는 방안이 제시되었다.[17]

13) 이희주 (2019. 6. 25). 〈OTT 서비스의 법적 지위 부여 방안 : 방송법 개정안을 중심으로〉, 토론문. 서울: 의원회관.
14) 곽동균 (2019. 6. 25). 〈OTT 서비스의 법적 지위 부여 방안 : 방송법 개정안을 중심으로〉, 토론문. 서울: 의원회관.
15) 앞의 곽동균 (2019. 6. 25).
16) 도준호 (2019. 6. 25). 〈OTT 서비스의 법적 지위 부여 방안 : 방송법 개정안을 중심으로〉, 토론문. 서울: 의원회관.
17) 앞의 도준호 (2019. 6. 25).

4. 나가며

통합방송법안은 기본적으로 OTT가 방송과 유사한 영상서비스를 제공함에도 방송과는 다른 비대칭 규제를 받고 있어 유사한 규제를 해야 한다는 수평적 규제 원칙을 법규화하는 데에 있다. 하지만 향후 법률의 개정에 있어 이러한 원칙의 타당성에 대해서는 이론적 및 실무적으로 심도 있는 검토가 필요하다.

첫째, 방송통신융합에 대한 대응 차원에서 수평적 규제 및 수직적 규제의 방향성에 대한 정립이 필요하다. 방송통신규제 원칙의 방향성에 있어 국가간에 방송통신제도의 다양성이 존재한다는 점을 고려하면, 국제적으로 방송통신융합에 대한 대응이 수평적 규제로 수렴하고 있는 것은 아니다. 수평적 규제 원칙하에 법제화를 하고 있는 EU와는 달리, 미국과 일본의 경우 아직 방송과 통신을 수직적으로 비대칭규제를 하고 있다. 즉 국가들마다 방송통신 환경이 상이하고, 규제의 다양성이 유지되고 있으므로, 우리나라의 방송통신법제의 수립에 있어서도 시장 경쟁상황, 매체영향력 등을 종합적으로 고려하여 합리적인 규제 방향을 정립해야 할 것이다.

둘째, 방송통신에 대한 수평적 규제시 장기적으로 방송규제 수준을 조정하여 동일서비스, 동일규제 원칙을 확립하는 것이 필요하지만, 단기적으로는 OTT에 대하여 별도의 법적 지위를 부여하여 규제하는 방안을 검토할 필요가 있다. 현행 「방송법」은 방송의 요건을 엄격히 하고, 사업자에 대하여 공공성을 강조하여 다양한 법적 규제를 하고 있다. 매체환경의 변화에 따라 다양한 매체

를 방송 규제로 포섭한다면, 매체의 성격에 따라 공공성이 강조되는 방송은 공적 규제를 강화하고, 산업성이 강조되는 방송서비스에 대해서는 현행 시장경쟁 제한적인 방송 규제는 완화하는 것이 장기적인 수평적 규제를 위한 제도 설계에서 검토돼야 할 것이다. 다만 단기적으로 완전한 수평적 규제를 이행하기 어렵다는 점을 고려하면, 2차 통합방송법안에서 검토한 바와 같이 OTT에 대해 별도의 법적 지위를 부여하여 방송사업자와는 차별적인 규제 대상으로 하는 방안은 검토할 수 있다.

셋째, 현행 수직적 규제를 유지할 경우에는 인터넷 관련 법률의 개정을 통해 OTT에 대하여 별도의 법적 지위를 부여하여 규제하는 방안도 검토할 수 있다. 이를 위해서는 현행 「전기통신사업법」상 사업자 분류 규정을 재정립하는 방안을 생각해 봐야 한다. 현행 「전기통신사업법」은 전기통신사업자를 기간통신사업자, 부가통신사업자로 분류하고 있으나, 규제 대상은 주로 기간통신사업자에 초점을 두고 있다. 하지만 인터넷 시장의 발전에 따라 부가통신시장의 유형, 시장규모, 매체 영향력도 높아지고 있다는 점을 고려하면 현행 부가통신사업자에 대한 법적 규제가 새로운 규제 수요에 부응한다고 보기는 어렵다. 따라서 현행 「전기통신사업법」상 부가통신사업자의 분류 체계를 재정립하고, 각 부가통신사업자 유형에 대한 진입 규제 및 사업자 규제를 상이하게 하는 방안을 검토할 수 있으며, 이 과정에서 OTT에 대한 공적 규제의 내용을 구체화하는 방안을 생각해볼 수 있다.

마지막으로 OTT에 대한 경로 의존적인 규제강화가 아닌, 현행 법적 규제의 합리성을 검토하고 이를 개선하는 방안도 검토가 필요하다. 시장의 제도가 없다면 규제 마련의 시급성이 요청되지만, OTT의 경우 이미 국내법상 다양한 법률의 적용을 받고 있고, 규제 수준도 높다고 볼 수 있다. 예를 들어 OTT는 「전기통신사업법」상 사업자 규제, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」상 불법유해정보 규제, 「청소년보호법」상 청소년유해매체물 규제, 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」상 사전등급분류제 등의 중층적 규제를 받고 있다. 또한 국내 OTT 산업은 아직은 육성단계에 있고, 유튜브·넷플릭스 등 글로벌사업자가 이미 국내에 진입하여 점유율을 확대하고 있다는 점에서 OTT 관련 법적 규제를 국제적 수준으로 완화하는 방안도 검토가 필요하다.

참고 문헌

1) 고민수 (2019, 1, 16). 〈방송법제 개편과 OTT 정책 방향 세미나: 통합방송법안을 중심으로〉, 토론문. 서울: 의원회관.
2) 곽동균 (2019, 6, 25). 〈OTT 서비스의 법적 지위 부여 방안 : 방송법 개정안을 중심으로〉, 토론문. 서울: 의원회관.
3) 김여라 (2019, 1, 16). 〈방송법제 개편과 OTT 정책 방향 세미나: 통합방송법안을 중심으로〉, 토론문. 서울: 의원회관.
4) 도준호 (2019, 6, 25). 〈OTT 서비스의 법적 지위 부여 방안 : 방송법 개정안을 중심으로〉, 토론문. 서울: 의원회관.
5) 손지원 (2019, 1, 16). 〈방송법제 개편과 OTT 정책 방향 세미나: 통합방송법안을 중심으로〉, 토론문. 서울: 의원회관.
6) 이종관 (2019, 1, 16). 〈방송법제 개편과 OTT 정책 방향 세미나: 통합방송법안을 중심으로〉, 토론문. 서울: 의원회관.
7) 이희주 (2019, 6, 25). 〈OTT 서비스의 법적 지위 부여 방안 : 방송법 개정안을 중심으로〉, 토론문. 서울: 의원회관.
8) 임재주 (2019, 3). 방송법 전부개정법률안, 한국방송공사법안 검토보고서(김성수 의원 대표발의, 2018159).
9) 최세경 (2019, 1, 16). 〈방송법제 개편과 OTT 정책 방향 세미나: 통합방송법안을 중심으로〉, 「OTT사업자 및 인터넷방송콘텐츠사업자의 법적 지위와 쟁점」. 서울: 의원회관.

03 미디어 환경 변화에 대응하는 언론중재제도 관련 입법 과제 검토

김주연 김주연법률사무소 변호사

1. 들어가며: 언론중재법 개정안 중 중재위원 결격사유 제외하고 모두 임기만료 폐기

제20대 국회가 2020년 5월 29일로 종료되었다. 제20대 국회에서 발의되었던 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률(이하 '언론중재법') 개정안은 총 12건이었는데, 이 중 중재위원 결격사유를 명확히 한 개정안(백혜련 의원 대표발의, 의안번호 14737)만 의결되었고, 나머지 11건은 회기 종료에 따라 자동폐기되었다.

개정된 내용을 간단히 소개해 보면, 언론중재법은 중재위원의 직무상 독립을 보장하기 위하여 공무원, 정당의 당원, 언론사에 소속된 현직 언론인 등에 대해서 중재위원이 될 수 없다고 정하고 있었다(언론중재법 제8조). 그런데 '언론사에 소속된 현직 언론인'이라는 내용과 관련하여, '언론인'을 정의하는 명문 규정이 없었기 때문에 해석상 문제가 있었다. '언론인'을 사회 통념에 따라 취재, 보도와 관련된 기자, 앵커, 편집국 근무자 등으로 한정지어서 볼 것인지, 아니면 언론사에 근무하기만 하면 '언론인'으로 볼 것인지를 두고 이견이 있을 수 있었기 때문이다. '언론인'을 취재, 보도와 관련된 사람으로 한정해서 해석한다면, 기사나 뉴스 생산과 직접적인 관련이 없이 언론사에 근무하는 일반 임직원의 경우에는 중재위원이 될 수 있었다. 하지만 언론사의 일반 임직원도 해당 언론사와 이해관계를 가진다는 점에서 현직 언론인과 차이가 없기 때문에, 언론중재위원의 결격 사유에 있어서 다른 취급을 받아야 할 필요가 실질적으로 적었다. 이에 '언론사에 소속된 현직 언론인'에서 '언론사에 소속된 임직원'으로 언론중재위원의 결격 사유가 개정되었다.

사실 위 개정 내용 이외에도 제20대 국회에서는 인터넷 미디어 환경 변화에 따른 새로운 피해구제제도의 도입 필요성과 관련한 개정안들이 발의되었다. 열람차단청구권(또는 침해배제청구권), 사후적으로 부정확하게 된 정보의 수정·보완청구권 등의 내용이 그것이다. 하지만 위 내용들은 모두 폐기되었으므로, 관련 개정 논의는 모두 새롭게 출범한 21대 국회의 몫이 되었으며 찬반 의견이 팽팽하여 논의가 필요한 상황이다. 이와 더불어 선거기사심의위원회 상설화 문제를 검토하고, 장기적 쟁점으로서 글로벌 플랫폼에 대한 언론중재법 적용 문제도 정리해보기로 한다.

2. 인터넷 미디어 환경 변화에 따른 새로운 구제제도의 도입 필요성

(가) 인터넷 미디어 환경 변화

인터넷이 정보 유통의 주된 창구가 되기 시작하면서, 언론 보도의 전파 모습에 변화가 생겨나기 시작했다. 주된 경로가 지면, 방송이던 시절에는 한 번 생성된 보도가 다시 쓰일 일은 거의 적었다. 그러므로 정정 및 반론보도, 손해배상청구 등을 통해 언론보도로 인한 피해의 대부분이 구제될 수 있었다.

그러나 인터넷이 등장하면서 기존 구제수단만으로 피해 회복이 힘들어졌다. 인터넷의 '잊지 않는' 속성 때문이다. 인터넷은 모든 정보를 거대한 인터넷 망 속에 차곡차곡 정리해두고, 검색어가 입력되면 관련 기사를 즉시 내보낸다. 그런 식으로 기사는 계속해서 검색되고 소비된다. 게다가 이용자들은 해당 기사를 소극적으로 읽는 것으로 끝내지 않고, 자신의 SNS·블로그를 통해 적극적으로 전파시키기도 하며 댓글을 달기도 한다. 이러한 상황에서 잘못된 기사가 야기하는 침해의 수위와 양태가 예전과 동일할 것이라 생각하기는 힘들다. 보도의 전파는 이전보다 훨씬 빠르고 거대하고, 또 끝나지 않고 계속된다. 언론의 자유 보장은 대원칙이지만, 급격한 미디어 환경 변화로 인해 누군가 이전에는 없었던 새로운 피해에 노출되고 있다는 사실도 더불어 고려되어야 할 필요가 있다. 제20대 국회의 언론중재법 개정안(자유한국당 곽상도 의원 대표발의안, 더불어민주당 신동근 의원 대표발의안)은 이러한 배경에 기반한다.

(나) 침해배제청구권(수정·보완·삭제 등) 및 열람차단청구권

기사삭제청구 등을 포함한 침해배제청구권은 곽상도 의원이 2016년 10월 28일 발의한 언론중재법 일부개정법률안(의안번호 2989)에 있던 내용이었고, 열

람차단청구권은 신동근 의원이 2019년 5월 21일 발의한 동법 개정법률안(의안 번호 20521)의 내용이었다. 이 장에서는 대법원 판례 및 두 청구권과 관련한 개정안 내용을 정리한다.

(1) 판례

개정안을 구체적으로 살피기에 앞서, 인격권을 근거로 기사삭제 청구를 인정한 대법원 판례를 살필 필요가 있다. 위 판례가 입법 시도의 계기가 되었기 때문이다.

피고 언론사는 '원고가 미국의 정보원으로서 국내 정보를 수집해 미국에 유출하였다'는 내용을 총 57회에 걸쳐 보도하였다. 이에 대해 1심, 2심 재판부가 기사 49건에 대해 삭제를 명했고, 대법원에서 그대로 확정되었다(대법원 2013. 3. 28. 선고 2010다60950 판결).

대법원은 "명예는 생명, 신체와 함께 매우 중대한 보호법익이고 인격권으로서의 명예권은 물권의 경우와 마찬가지로 배타성을 가지는 권리라고 할 것이므로 사람의 품성, 덕행, 명성, 신용 등의 인격적 가치에 관하여 사회로부터 받는 객관적인 평가인 명예를 위법하게 침해당한 자는 손해배상(민법 제751조) 또는 명예회복을 위한 처분(민법 제764조)을 구할 수 있는 이외에 인격권으로서 명예권에 기초하여 가해자에 대하여 현재 이루어지고 있는 침해행위를 배제하거나 장래에 생길 침해를 예방하기 위하여 침해행위의 금지를 구할 수도 있다"고

판시했으며 또한 "인격권 침해를 이유로 한 방해배제청구권으로서 기사삭제 청구의 당부를 판단함에 있어서는 그 표현내용이 진실이 아니거나 공공의 이해에 관한 사항이 아닌 기사로 인해 현재 원고의 명예가 중대하고 현저하게 침해받고 있는 상태에 있는지 여부를 언론의 자유와 인격권이라는 두 가치를 비교, 형량하면서 판단하면 되는 것이고, 피고가 그 기사가 진실이라고 믿은 데 상당한 이유가 있었다는 등의 사정은 형사상 명예훼손죄나 민사상 손해배상책임을 부정하는 사유는 될 지언정 기사삭제를 구하는 방해배제청구권을 저지하는 사유는 될 수 없다"고 판시하였다.

즉, 대법원은 진실이 아니거나 공공의 이해에 관한 사항이 아닌 기사로 원고의 명예가 중대하고 현저하게 침해되고 있다면, 원고의 인격권 침해를 이유로 한 방해배제청구권으로서 기사삭제를 명할 수 있다고 보았다. 이는 물권에 기한 방해배제청구권의 법리, 즉 물권을 가진 자는 그에 관해 방해 상태를 야기, 지배하는 자를 상대방으로 하여 고의 또는 과실 즉 귀책사유를 요하지 않고, 현재 방해 상태를 제거하라고 청구할 수 있는 법리에 근거한 것이다.

(2) 침해배제청구권 개정안(2016. 10. 28. 곽상도 의원 대표발의, 의안번호 2989)

개 정 안
제33조(정보통신망에서의 인격권 침해배제청구권) ① 정보통신망을 통한 언론보도등으로 인하여 위법하게 인격권 및 그 밖의 권리를 침해받았다고 주장하는 자(이하 "인격권피해자"라 한다)는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 해당 언론사등에게 해당 언론보도등의 수정·보완·삭제 및 피해 확산의 방지에 필요한 조치를 청구할 수 있다. 1. 언론보도등의 내용이 거짓이고 이로 인하여 인격권을 중대하게 침해하는 경우 2. 언론보도등의 내용이 사생활의 핵심영역을 침해함이 명백한 경우 3. 그 밖에 언론보도등의 내용이 인격권을 계속적으로 중대하게 침해하여 이를 방치하면 형평에 반하는 경우 ② 언론보도등이 보도 전·후 사정변경에 의하여 현저히 부정확한 것으로 판명되어 인격권을 중대하게 침해하는 경우 인격권피해자는 관련 언론사등에 변경된 사정에 따라 해당 언론보도등의 내용을 수정·보완하도록 청구할 수 있다. ③ 제1항 및 제2항의 권리 행사에 관하여는 제14조제3항 및 제4항을 준용한다.

> 제33조의3(정보통신망을 통한 언론보도등 피해의 조정신청 등) ① 제33조 및 제33조의2와 관련하여 분쟁이 있는 경우 인격권피해자 등 조정을 받으려는 자는 중재위원회에 조정을 신청할 수 있다. 다만, 인격권피해자가 제33조제1항 각 호 및 제2항에 해당하는 사유를 안 날부터 1년이 경과하면 중재위원회에 조정을 신청할 수 없다.

대법원에서 인격권에 기한 기사삭제청구권을 인정한 이후, 본 판결 내용을 반영한 개정이 추진되었다.

이 개정안에 대해서는 찬·반 논쟁이 치열했던 것으로 보인다. "중재위, 기사 원본 수정, 삭제는 언론자유침해"(인터넷 중앙일보, 2016, 12, 7), "언론중재법 개정안, 언론사 1년 내내 기사삭제 요청 시달릴 것"(한국기자협회, 2015, 10, 21) 등과 같은 당시 기사를 보면, 언론은 대체로 부정적 입장이었다. 2016년 12월 6일에는 곽상도 의원실과 언론중재위원회 공동 주최로 위 개정안과 관련한 토론회가 열리기도 했는데, 문소영 당시 서울신문 사회2부장은 "기사삭제청구권 신설이 정부 등 권력자를 비호하는 수단으로 악용될 수 있고, 언론보도는 역사적 기록물이므로 신중한 접근이 필요하다"라고 비판했다. 또한 진실이 밝혀지는 데는 오랜 시간이 걸리기도 하는데, 사법부의 판단도 없이 언론중재위원회가 이에 개입하여 데이터베이스 삭제까지 관여하는 것은 명백한 언론의 자유 침해이고,[1] 오보도 보도로서의 가치가 있으므로 이를 삭제하기보다는 오보를 알리는 표시를 통해 해결하면 충분하다는 입장이었다. 게다가 정정 및 반론보도의 경우 그 청구기간이 보도가 있음을 안 날로부터 3개월, 보도가 있은 날로부터 6개월인데 반하여, 인격권에 기한 침해배제청구권은 그 청구기간을 침해 사유를 안 날로부터 1년이라고 규정한 것도, '안 날'을 입증하는 것이 어렵고 결국 주장자의 주장에 따라 정해지는 경우가 많으므로 지나치게 장기간이라는 비판도 있었다.

1) 2016년 12월 6일 토론회에서 당시 권오근 운영본부장(현 사무총장)은 "침해배제청구권으로서 기사삭제를 구하는 권리는 언론사의 보도사실 자체를 없애자는 것이 아니라 인터넷상에서 일반인이 열람할 수 없도록 하는 것"이라고 설명했고 "언론사 DB에서 기사를 삭제하는 것이 아니다"라고 밝혔다(세이프타임즈, 2016, 12, 8). 다만, 당시의 개정안 법률 문구나 판례가 언론사 데이터베이스 삭제인지 여부에 대해서는 정확하게 명시적으로 밝히고 있지 아니하였으므로, 위 개정안에 대하여 언론사 데이터베이스에서의 원본 삭제라고 받아들이는 이들이 많았고, 실제로 이 부분에 대해서 언론의 자유 침해라는 비판이 많았던 것으로 보인다.

위 개정안에 대한 찬성의견은 뒤에서 살필 열람차단청구권 관련 개정안에 대한 찬성 의견과 중복되므로 후술하기로 한다. 다만 청구기간과 관련한 찬성 견해를 소개하면, 기사삭제청구권은 인격권에 기한 방해배제청구권을 근거로 하는데, 인격권은 주체가 생존하고 있는 한 시효로 소멸할 수 없는 권리여서, 오히려 법으로 기간을 제한해 침해배제청구권이 무제한 청구되어 언론의 부담이 증가하는 우려를 막았다고 반박하였다.

이 법안은 2016년 11월 22일, 2017년 11월 21일, 2018년 3월 21일 세 차례에 걸쳐 법안심사소위에 상정만 되었다가, 결국 임기만료폐기되었다.

(3) 열람차단청구권 개정안(2019. 5. 21. 신동근 의원 대표발의, 의안번호 20521)

한편, 신동근 의원은 2019년 5월 21일 기사의 열람차단청구권을 신설하는 개정안을 발의하였다.

개 정 안
제2조(정의) 17조의2 “기사의 열람차단”이란 인터넷신문, 인터넷뉴스서비스에 의하여 보도 또는 매개된 기사가 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조 제1항 제4호에 따른 이용자에게 노출되지 않도록 차단, 관리하는 것을 말한다. 제17조의2(열람차단청구권) ① 인터넷신문, 인터넷뉴스서비스를 통한 언론보도 등으로 인하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 피해를 입은 자는 해당 인터넷신문사업자, 인터넷뉴스서비스사업자에게 기사의 열람차단을 청구할 수 있다. 1. 언론보도 등의 주요한 내용이 진실하지 아니한 경우 2. 언론보도 등의 내용이 사생활의 핵심영역을 침해하는 경우 3. 그밖에 언론보도 등의 내용이 인격권을 계속적으로 침해하는 경우 ② 열람차단청구권에 대해서는 제1항에 규정된 것을 제외하고는 정정보도청구권의 요건 및 행사에 관한 이 법의 규정을 준용한다.

이는 기사삭제 등을 포함한 침해배제청구권 개정안에 대한 비판 의견을 일정 부분 수용한 개정안으로 보인다. '열람차단'의 정의는 '기사가 이용자에게 노출되지 않도록 차단, 관리하는 것'으로 기사삭제가 아니라 기사열람차단이라고 명명함으로써 논란이 된 내부 데이터베이스 삭제 의무를 언론사가 지지 않도록 명확히 했다.[2] 또한 청구기한에 있어서도, 기존의 정정보도 등 청구와 동일하게 보도가 있음을 안 날로부터 3개월, 보도가 있은 날로부터 6개월로 정하였다.[3]

이에 대하여 찬반의견은 다음과 같다.

찬성의견은, 권리침해적 보도의 지속적이고 현저한 노출에 따른 피해를 차단하기 위한 열람차단청구에 대한 수요가 상당하고, 조정 실무상으로는 열람차단으로 당사자 간에 원만히 합의되는 사례가 다수 존재하는 현실을 감안해야 한다는 주장이다.

이에 대하여 반대의견은, 개정안에서 보호하려는 개인의 인격권은 언론중재법, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(이하 '정보통신망법'이라 한다), 민법 등 현행법을 통해 보호 가능하며, 보도내용의 일부 또는 전부가 진실하더라도 개정안의 청구요건 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 차단청구가 가능하다는 점에서, 국민의 알 권리 및 표현의 자유와 충돌할 가능성이 있다고 한다. 또한 사단법인 오픈넷은 "기사 내용에 이력을 덧붙이는 형태로, 양 기본권을 조화롭게 보호하여야 하는데, 기사 자체의 삭제, 차단은 표현의 자유만을 전면적으로 제한하는 결과가 될 것"이라고 반대했다.

한편 문화체육관광부는 수정 의견을 제시하면서, "개정안이 피해구제의 범위를 '언론보도가 ①진실하지 아니한 경우, ②사생활의 핵심영역을 침해하는 경우, ③인격권을 계속적으로 침해한 경우' 등으로 폭넓게 규정하고 있어, 언론의 자유 및 국민의 알 권리와 충돌할 가능성이 있으므로, 열람차단청구를 '언론보도등의 주요한 내용이 진실하지 아니한 경우'로 한정하여 신설하는 것이 바람직하다"고 보았다.

---

2) 참고로 현재 법원에서는 대법원 판시대로 '기사삭제'로 청구, 선고되는 것으로 보이고, 언론중재위원회 실무는 '기사삭제'가 아니라 '기사열람·검색차단'으로 조정이 되고 있는 것으로 보인다.

3) 참고로 언론중재법상 정정보도 등을 구하는 현재의 청구 기한이 너무 짧아 피해자 보호에 미흡하다는 지적이 있어 왔는데, 이에 제20대 국회에서는 자유한국당 송희경 의원, 강효상 의원, 한선교 의원이 청구 기한을 '언론보도등이 있음을 안 날로부터 6개월, 언론보도 등이 있은 날로부터 1년, 추후보도의 경우 무죄판결 또는 이와 동등한 형태로 종결된 사실을 안 날로부터 6개월 이내'로 하자는 개정안을 각 발의하기도 하였다.

열람차단청구에 대한 반대 혹은 수정 의견도 물론 숙고하여야 할 부분이 있을 것이나, 기사삭제를 명하는 법원 판결이 계속해서 나오고 있고, 언론중재위 조정 실무를 보더라도, 최근 5년간 인터넷 매체 조정사건 중 약 30.6%에 해당하는 사건이 기사의 열람이나 검색을 차단하는 것으로 종결된 것으로 확인되므로, 이제는 마냥 피해구제 방안의 입법화를 늦추기보다는, 심도 깊은 연구와 논의를 통해 새로운 미디어 환경에서 언론의 자유와 피해자의 인격권이 조화를 이룰 수 있도록 관련 법률을 정비하는 일이 시급해 보인다.

〈표 1〉 최근 5년간 인터넷 기반 매체 대상 피해구제 건수 중 기사열람 · 검색차단을 통한 피해구제 현황

연도	전체 청구 건수	인터넷 매체 대상 청구건수	인터넷 매체 대상 피해구제 건수(A)	기사열람 · 검색차단으로 구제된 인터넷 매체 대상 청구건수(B)	(B)/(A)(%)
2016	3,170	2,156	1,584	416	26.3
2017	3,230	2,464	1,734	614	35.4
2018	3,562	2,756	1,963	622	31.7
2019	3,544	2,630	1,666	509	30.6
2020. 5. 말	1,505	1,132	593	147	24.8
계	15,011	11,138	7,540	2,308	30.6

출처: 언론중재위원회

한편 보도내용의 일부 또는 전부가 진실한데도, 청구요건 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 차단청구가 가능하다는 비판과 관련해서는, 열람차단청구권과 더불어 기사의 수정청구권을 명문화하는 개정을 생각해볼 수 있다. 실제로 보도에 당사자를 특정할 수 있는 정보가 불필요하게 기재된 경우, 보도 자체는 그대로 두되 당사자와 관련된 특정 요소만 삭제하는 쪽으로 기사 수정이 이루어지는 경우가 실무상 많은 것으로 보인다. 초상권 등이 침해된 보도 사진이 게재된 경우에, 사진만 내리도록 기사가 수정되는 경우도 마찬가지이다. 곽상도 의원 개정안에는 기사 수정·보완 청구도 포함되어 있었으나, 신동근 의원 개정안에서 제안된 열람차단청구권에는 기사 수정 등에 대한 내용이 빠졌는데, 이 내용도 들어갈 필요가 있다.

또한 진실하지 아니한 경우에만 기사열람차단청구가 가능하도록 한정하고, 사생활의 핵심영역을 침해하는 경우는 피해구제 범위에서 제외하자는 견해와 관련하여, 사생활 침해를 해소하는 가장 효과적인 구제책은 무엇보다 이용자에게 열람을 차단시키고 더 이상의 전파를 막는 것이라는 측면에서, 이 주장은 바람직하지 않다. 차라리 진실하지 아니한 전파의 경우는 정정보도나 후속보

도를 통해 바로 잡을 여지도 있다고 할 것이나, 공익성도 없고 위법하게 사생활을 침해하여 중대한 피해가 발생한 보도의 경우에는 열람차단을 통한 구제 외에 다른 구제는 부차적이다. 이전의 지면, 방송 보도 형태에서는 사생활을 침해한 보도가 있다고 하더라도 이것이 일파만파로 퍼지지 않았으나, 지금의 미디어 환경에서는 일파만파로 퍼지는 것을 막을 수가 없고, 당사자는 계속해서 후속 피해에 노출되는 게 현실이기 때문이다.

다만 국가기관과 공인의 해당 권리 남용을 걱정하는 비판의 목소리는 경청할 필요가 있다고 생각한다. 개인적으로는, 한국인터넷자율정책기구의 정책규정 제5조의 내용(임시조치를 청구함에 있어서, '국가기관 및 지방자치단체는 명예훼손 관련 임시조치 등 요청의 주체가 아닌 것으로 간주한다', '임시조치 등을 요청하는 자가 정무직 공무원 등 공인인 경우, 자신의 공적 업무와 관련된 내용이 명백히 허위사실이 아닌 한 명예훼손 관련 임시조치의 대상이 아닌 것으로 본다' 등)을 참조하여, 국가기관, 지방자치단체, 공인 관련 보도에 적용할 엄격한 기준을 마련해도 좋을 듯하다. 공인에 대한 보도의 경우에는, 자칫 공인의 사생활처럼 보이는 보도도 공인의 도덕성 판단을 위해 필요한 보도가 있는데, 이러한 보도가 열람차단청구권 등으로 제한되는 것은 옳지 않을 것이다.

무엇보다 새로운 피해구제 방안 입법이 언론의 자유를 침해하는지에 대한 판단과 관련하여, 언론중재위원회의 구제절차 성격을 고려할 필요도 있다고 생각된다. 언론중재위원회는 기본적으로 당사자의 합의를 전제로 하는 조정 기관이다. 일방향적인 선고가 이루어지는 기관이 아니므로, 언론사가 당사자의 열람차단 청구가 부당하다고 생각하면, 조정(합의)에 응하지 않을 자유가 있으므로, 외부에서 염려하는 정도의 언론의 자유 침해 가능성은 낮다고 생각된다.

다 추후 변경에 따른 기사수정·보완청구권 (2016. 10. 28. 곽상도 의원 대표발의, 의안번호 2989)

최근 식품의약품안전처가 기준치 이상의 벤조피렌이 검출된 현미유 제품을 회수 조치했다고 보도하면서 해당 제품명과 제조회사 명칭을 각 공개한 보도와 관련한 조정신청 사건이 있었다(2019서울조정1704·1705·1706·1707·1708(병합) 각 추후청구). 신청인 업체는 법원 재판 결과 위 행정명령의 근거가 된 자가품질검사 결과가 부정돼 행정명령이 취소됐으므로 취소 처분에 관한 사실이 보도돼야 한다며 5개 언론사에 대하여 추후보도를 청구했다

이에 대해 중재부는 각하하면서, "언론중재법상 추후보도청구권의 행사의 요건은 '청구권자에 대한 형사절차가 무죄판결 등으로 종결될 것'을 요구하고 있고, 신청인 업체는 행정처분의 당사자로서의 지위를 가질 뿐 추후보도청구의 요건으로서 형사절차상 당사자의 지위를 가진 사실을 확인할 수 없어 요건을 미비한 청구"라고 판시하였다. 다만 "형사절차에 관한 사안이 아닌 경우에도 기속력 있는 판결 등으로 과거 보도내용과 다른 내용이 밝혀지더라도 새로운 보도를 통해 구제받을 수 있는 수단이 없어 입법적 대안을 고민할 필요성이 있다"고 제언했다.

곽상도 의원 발의안에는 '추후 변경'에 따른 기사의 수정·보완을 청구할 수 있도록 하는 내용이 포함되어 있었는데, 위와 같은 상황이 발생하는 경우에 필요한 내용이라 생각한다.

개 정 안
제33조(정보통신망에서의 인격권 침해배제청구권) ② 언론보도등이 보도 전·후 사정변경에 의하여 현저히 부정확한 것으로 판명되어 인격권을 중대하게 침해하는 경우 인격권피해자는 관련 언론사등에 변경된 사정에 따라 해당 언론보도등의 내용을 수정·보완하도록 청구할 수 있다.

한편, 현재의 추후보도청구권 조항(언론중재법 제17조)을 수정하는 방법도 고려할 수 있다. "언론등에 의하여 범죄혐의가 있거나 형사상의 조치를 받았다고 보도 또는 공표된 자는 그에 대한 형사절차가 무죄판결 또는 이와 동등한

형태로 종결되었을 때에는 그 사실을 안 날부터 3개월 이내에 언론사등에 이 사실에 관한 추후보도의 게재를 청구할 수 있다"라는 기존 조항에, 행정조치 등에 관한 내용을 추가하는 것이다. 가령, '행정 상 조치를 받았다고 보도된 자가 행정처분이 무효·취소, 심판·판결 등 형태로 종결되었을 때는 추후보도를 청구할 수 있다'라는 내용을 추가하는 방법이다. 처음에 문제가 있다고 보도할 때는 대서특필하였다가도, 추후에 문제가 없는 것이 밝혀질 때는 작게 보도하거나 심지어 아예 보도하지 않는 경우도 있다. 따라서 이러한 경우를 구제하는 입법이 필요하다.

(라) 검색결과목록 링크삭제청구권 신설 제안

인격권에 기한 방해배제청구권(기사삭제청구권 또는 열람차단청구권)과 비교할 수 있는 권리 중에 '잊힐 권리'가 있다. 잊힐 권리는 '옛날' 글이나 사진이 인터넷 시대에 너무 쉽게 검색이 되면서 생겨나게 된 권리로, 주로 적법하게 제공된 정보와 관련하여 논의된다는 점에서, 위법한 기사에 대하여 논의되는 인격권에 기한 방해배제청구권과 차이가 있다.

잊힐 권리와 관련하여 유명한 판례는 곤잘레스와 구글 간의 소송이다. 곤잘레스는 1998년에 채무 때문에 자신의 집이 경매로 넘어간다는 신문 공고가 2009년까지도 구글에서 검색이 되자, 개인정보보호 감독기구(AEPD)를 통해 원 언론사인 신문사와 구글에 기사삭제를 청구하였다. 이에 AEPD는 신문사에 관해서는 언론의 자유를 근거로 청구를 거부하고, 구글에 대해서는 검색 결과에서 해당 기사 링크가 노출되는 것을 중단하라고 명령하였다. 구글은 이에 불복해 법원에 소송을 제기하였는데, 법원은 구글에 대해 검색 링크를 삭제하라고 판결했다. 잊힐 권리가 법적으로 인정을 받은 판결이었다. 또한 '원기사 삭제 문제'와 '검색결과목록 링크 삭제 문제'를 분리하여 판단했다는 점에서도 눈여겨볼 만하다.

필자가 언론중재위원회에 근무하던 당시, 잊힐 권리와 관련한 상담이 종종 있었다. 하나만 소개하면, 상담자는 어린 시절에 경제 사정이 어려운 사람에게 주는 장학금을 받았다. 당시 언론사는 상담자의 동의를 받고 장학금 수여 사진을 게재했다. 성인이 된 상담자는 친구들이 위 보도를 통해 자신의 어려웠던 가정 형편을 알게 될까봐, 포털에서 해당 기사가(혹은 보도사진이라도) 검색이 되는 것을 막고 싶어 했다.

보도 자체에는 문제가 없었으나, 당사자가 사람들로부터 '잊히기를' 바라고 있었다. 하지만 당시 위 건은 해결이 되지 못했다. 우리나라의 경우 개인정보보호법, 정보통신망법을 통해 잊힐 권리가 논의되고 있지만, 양 법률 모두 언론사 취재물을 대상으로는 하지 않는다.[4] 언론 보도의 경우 다른 종류 게시물에 비해 표현의 자유가 더 강하게 보장되어야 하므로, 언론 기사에 대한 '잊힐 권리' 논의는 더욱 조심스럽기도 하다.[5] 하지만 공인이 아닌 사인의, 공적 사안이 아니라 프라이버시에 대한 오래된 기사라면, 구제 방법이 있는 편이 좋다고 본다.

더불어 위 구글 판례를 통하여, '기사의 보존과 접근성을 분리'[6]하는 방안에 대한 아이디어를 떠올려볼 수는 있다고 생각한다. 기사에 대응하는 방법적인 측면에서, 1) 기사를 아예 삭제하는 형식, 2) 언론사 데이터베이스에서는 보존하고, 이용자의 열람만 차단하는 형식(원언론사에서 열람차단 조치를 취하면, 포털·구글 등 검색엔진에 위 조치 결과가 반영된다), 3) 원언론사 사이트에서 검색되는 것은 그대로 두고, 포털 등에서만 검색이 되지 않도록 검색링크만 삭제하는 형식이 있을 수 있다. 3), 2), 1)의 순으로 언론의 자유가 더 많이 보장된다. 따라서 검색결과목록 링크삭제 방법은 언론의 자유를 최대한 보장하

4) 개인정보보호법은 언론사가 수집, 이용하는 개인정보에 대해서는 그 적용을 배제하고 있으며(제58조 제1항 제4호), 정보통신망법 및 인터넷 자기게시물 접근배제요청권 가이드라인은 '정보 주체가 직접 올린 게시물'만 삭제할 수 있도록 하고 있다. 한편 제3자가 올린 게시물에 대해서 임시조치를 청구할 수는 있지만(정보통신망법 제44조의2), 언론 보도는 임시조치 대상이 아니다.

5) 구글이 2015년 3월까지 접수한 전체 요청의 95.6%가 언론기사의 삭제 요청이 아니라, 개인정보들에 대한 링크 삭제 요청이었다는 점만 보더라도(김민정(2015). '검색결과목록 링크삭제청구권'으로서의 잊힐 권리의 적용기준에 대한 해외 동향. 〈언론중재〉, 통권136호, p.120), 언론보도에 대한 잊힐 권리 주장은 쉽지 않음을 추측할 수 있다. 인터넷 미디어 환경 변화에 따른 새로운 구제 방안을 가장 광범위하게 다룬 곽상도 의원 개정안에도 당사자의 '잊힐 권리' 내용은 포함되어 있지 않다.

6) 구본권 (2016. 7. 25). '잊힐 권리' 가이드라인이 언론, 인터넷에 끼칠 영향. 한국언론진흥재단 〈다독다독〉. URL: https://brunch.co.kr/@kpf10/201

면서도, 당사자를 보호하는 방법으로 활용될 수 있다. 다만, 포털 사업자의 영업(표현)의 자유 문제, 포털 사업자의 책임이 어디까지인가의 문제, 국내 포털과 구글 등 글로벌 플랫폼 간의 역차별 문제가 있을 수 있을 것이다. 글로벌 플랫폼에 대한 역외적용 및 언론중재법 적용 문제는 마지막에 다루기로 한다.

3. 선거기사심의 위원회 상설화[7)]

현행법은 인터넷선거보도심의위원회는 상설로 설치 및 운영하면서, 선거방송심의위원회 및 선거기사심의위원회는 예비후보자등록신청개시일 전일부터 선거일 후 30일까지 비상설로 설치, 운영하고 있다. 또한 후보자(후보자가 되려는 사람)만 선거방송이나 선거기사에 대한 시정을 요구할 수 있도록 하고, 정당은 시정 요구 주체에서 빠져 있다.

이에 더불어민주당 김민기 의원은 방송통신심의위원회 및 언론중재위원회는 선거방송심의위원회 및 선거기사심의위원회를 각각 상설로 설치·운영하고 위원의 임기는 3년으로 하며, 정당도 선거방송이나 선거기사의 내용이 불공정하다고 인정되는 경우에는 선거방송심의위원회 및 선거기사심의위원회에 그 시정을 요구할 수 있도록 하는 개정안(2019. 5. 31. 김민기 의원 대표발의, 의안번호 20761)을 발의하였지만, 임기만료폐기되었다. 제21대 국회 과제를 짚어보는 차원에서, 위 내용의 개정안이 나왔던 입법 배경에 대해 살펴본다.

먼저 상설화 개정이 논의된 이유는, 비상설 운영으로 인해 발생하는 여러 문제들이 있었기 때문이다. 대선, 국선, 지방선거의 예비후보자 등록신청 개시일이 각각 다르고, 통상 1년에 한 번씩 치러야 하는 재보궐선거까지 있어서, 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회가 한시적으로 빈번하게 설치됨에 따라, 위원회 간 심의위원 중복 위촉 문제, 심의 경험이 단절됨에 따른 전문성 결여 문제, 책임감 부재 문제 등이 발생하는 상황이었다.

또한 정당도 선거기사심의를 요청할 수 있도록 바뀌어야 되는 이유는, 대의민주주의 제도에서 정당은 선거의 직접적 이해관계자이고, 실제로 불공정선거보도 중에 정당과 직접 관련된 부분이 많기 때문이다. 또한 비례대표국회의원 선거에서 정당에 대한 투표가 실시되는 데다가, 지난번 선거에서는 지역구 후보자를 내지 않고 선거에 참여하는 위성정당까지 등장한 사실을 봐도, 시정 요구 주체에 정당을 포함시키는 내용은 이번 국회에서 반드시 개정될 필요가 있다.

7) 이 장의 내용은 안명규 (2020). 선거보도심의제도 운영의 실제와 입법, 정책적 제언. 〈언론중재〉, 통권154호, pp.54-57를 참조 및 요약하였다.

4. 글로벌 플랫폼에 대한 언론중재법 적용 문제[8)]

국내 포털은 언론의 기사를 인터넷을 통하여 계속적으로 제공하거나 매개하는 전자간행물인 '인터넷뉴스서비스'로서(언론중재법 제2조 제18호) 언론중재법 적용을 받고 있다.

〈표 2〉 연도별 국내 뉴스 유통플랫폼 대상 언론조정 건수

연도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
조정 건수	181	841	510	454	369	4171	799	330	416	421

출처: 언론중재위원회

그렇다면, 구글·페이스북 등과 같은 글로벌 미디어플랫폼은 언론중재법 적용을 받아 조정 신청 상대방이 될 수 있는가. 글로벌 미디어플랫폼 역시 언론의 기사를 제공, 매개한다는 점에서 국내 포털과 큰 차이가 없어 보인다.

구글을 상대로 한 언론중재 및 조정신청과 관련하여, 각 중재부는 (구글에 언론중재법이 적용된다는 전제 하에) 조정갈음결정을 내리기도 했고(2010서울조정29·30), 비교적 최근에는 기각 결정을 내리기도 하였다(2017서울조정1003·1004). 다만 이 기각결정을 두고 여러 가지 해석이 가능한데, 그 중 하나는 '아웃링크 방식'으로는 기사 매개가 안 되므로 기각 결정을 내렸다는 견해이

8) 이 장의 내용은 '박아란·양재규·오현경 (2019). 〈글로벌 미디어플랫폼과 뉴스〉. 서울: 한국언론진흥재단'의 내용을 요약 및 인용하였다. 특히 법률 등 개정이 필요한 부분과 관련하여 위 논문 pp.85–88.를 인용하였다.

다. 이에 따르면 구글은 기사의 매개 또는 제공을 전제로 하는 인터넷뉴스서비스사업자가 아니므로, 언론중재법 적용도 받지 않게 된다. 한편 기각 결정에 대한 다른 견해는, 단지 기사제공 언론사와 신청인 간에 합의가 되지 않은 현실적인 상황을 고려하여 기각 결정이 났을 뿐 구글은 인터넷뉴스서비스사업자로서 언론중재·조정의 대상이 된다고 보는 의견으로, 만일 언론중재·조정 대상이 되지 않는다고 보았다면 각하 결정이 났을 것이라는 주장이다(박아란·양재규·오현경, 2019).

다만 오늘날 뉴스 소비의 상당 부분이 국내외 유통플랫폼의 매개 또는 제공을 통해 이루어지고 있는 상황, 더구나 문제 보도가 국내외 유통플랫폼의 '뉴스게시공간'을 통해 이루어진 경우라면, 원보도가 있었던 해당 자리에 피해구제보도문이 게시되어야 '무기대등의 원칙'이 실질적으로 보장될 수 있는 측면을 생각해 본다면, 글로벌 미디어플랫폼에도 차등 없이 언론중재법 적용이 가능하여야 할 필요성이 있어 보인다.

그렇다면 언론중재법이 글로벌 미디어플랫폼에 적용되기 위하여 풀어야 할 입법적인 과제는 어떤 것이 있을까. 선행적인 검토로서 '불법행위의 피해가 발생한 곳'의 법률을 적용할 수 있다는 점에서, 외국법인의 국내법 적용은 문제가 없을 것이다.

그런데 기존 언론중재법은 해외에 본사를 둔 피신청인을 염두에 두지 않고 만든 법률이라서, 절차 진행을 위해서는 송달, 집행, 관할 등 실무적인 내용의 규정을 손보아야 할 필요가 있다. 우선 해외 미디어플랫폼에 대해 언론중재법을 적용하기 위해서는 일단 정보통신망법에 도입된 '국내대리인제도'[9]를 도입하여 송달이나 집행 같은 문제를 해결해야 한다. 국내대리인 제도가 없다면, 해외에 있는 피신청인에게 송달해야 하고, 사실상 송달에 너무 많은 시간이 걸리게 될 것이다.

9) 제32조의5(국내대리인의 지정) ① 국내에 주소 또는 영업소가 없는 정보통신서비스 제공자등으로서 이용자 수, 매출액 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자는 다음 각 호의 사항을 대리하는 자(이하 "국내대리인"이라 한다)를 서면으로 지정하여야 한다.
1. 제27조에 따른 개인정보 보호책임자의 업무
2. 제27조의3제1항에 따른 통지·신고 및 같은 조 제3항에 따른 소명
3. 제64조제1항에 따른 관계 물품·서류 등의 제출
② 국내대리인은 국내에 주소 또는 영업소가 있는 자로 한다.
③ 제1항에 따라 국내대리인을 지정한 때에는 다음 각 호의 사항 모두를 제27조의2에 따른 개인정보 처리방침에 포함하여야 한다.
1. 국내대리인의 성명(법인의 경우에는 그 명칭 및 대표자의 성명을 말한다)
2. 국내대리인의 주소(법인의 경우에는 영업소 소재지를 말한다), 전화번호 및 전자우편 주소
④ 국내대리인이 제1항 각 호와 관련하여 이 법을 위반한 경우에는 정보통신서비스 제공자등이 그 행위를 한 것으로 본다.

또한 언론중재법 시행령 제1조의2 '인터넷뉴스서비스 제외 대상' 조항과 관련하여, 「전기통신사업법」에 따른 부가통신사업자가 아닌 자가 인터넷을 통하여 언론 기사를 매개 등을 할 경우 인터넷뉴스서비스에서 제외시키고 있는데, 구글·페이스북 등 해외 업체들의 '본사'는 우리나라법상의 부가통신사업자 신고가 안 되어 있다. 따라서 시행령 제1조의2에 '다만 법 제2조제18호 본문에 해당하는 전자간행물을 경영하는 자가 해외에 본사를 두고 있는 경우는 제외한다'는 단서 규정을 추가하여, 해외에 본사를 두고 있는 경우에는 부가통신사업자가 아니더라도 인터넷뉴스서비스에서 제외시키지 않도록 해야 할 필요가 있다.

마지막으로, 언론조정중재규칙상 '관할'에 대한 규칙 개정도 필요하다. 언론조정중재규칙에서는 본사 소재지를 기준으로 관할 중재부를 정하고 있는데, 이를 그대로 유지한다면 글로벌플랫폼 사업자를 대상으로 한 신청 사건의 관할을 정할 수가 없는 문제가 생기기 때문이다.

5. 나가며

최근 인터넷 환경은 급변하고 있으며, 앞으로 변화 속도는 더 빨라질 것으로 예측된다. 사실 지금의 언론중재법은 전통 미디어 환경을 전제로 만들어진 법이었다. 따라서 지금의 체계와 구제수단으로는, 인터넷 기반의 미디어 환경에서 급증하는 권리침해적 보도로 인한 피해를 제대로 구제하기가 힘들다. 이에 열람차단청구권, 기사수정·보완청구권 등과 같은 논의가 필요하다.

또한, 인터넷 기반 매체를 대상으로 한 언론분쟁 사건이 지속적으로 증가하는 상황에서 신속하고 효율적인 피해구제를 위해서는 '중재위원 증원을 통한 중재부 증설'[10]도 필요하다. 현재 중재부만으로는 법정처리기한(14일)을 준수하기가 물리적으로 어려운 상황이므로 중재부 증설을 통해 이를 해결해야 하며, 중재부가 설치돼 있지 않아 언론분쟁당사자들이 권리행사에 어려움을 겪는 지역에도 중재부를 신설해 지역민의 권익이 충분히 보호받을 수 있도록 할 필요가 있다.

한편, 글로벌 미디어플랫폼의 영향력이 갈수록 커지고 있는 것에 비해 이를 위한 법적인 대비는 부족한 편이다. 이러한 측면에서, 입법자는 대안적 분쟁해결방법이자, 민사적 구제제도인 언론중재제도 활용을 적극적으로 입법 과정에서 고려해볼 만하다.

10) 이와 유사한 입법 취지에서 20대 국회에서는 법률상 중재위원 정원의 상한을 현행 90명에서 120명으로 증원하는 언론중재법 개정안(2019. 10. 31. 김영주의원 대표발의, 의안번호 23502)이 발의되기도 했다. 언론중재위원회는 현재 언론중재법상 중재위원 정원인 90명을 모두 채워 18개 중재부를 운영하고 있다. (편집자주) 21대 국회 개원과 함께 더불어민주당 김영주의원은 20대 국회에서 발의했던 '중재위원 증원' 관련 개정안과 동일한 내용의 언론중재법 개정안을 대표발의했다(2020. 6. 23. 의안번호 2100874).

제21대 국회의원 선거보도와 표현의 자유에 관한 고찰

정민영 법무법인 덕수 변호사*

1. 들어가며 – 선거기사심의위원회의 역할과 위상, 어떻게 자리매김할 것인가

#1

20년 전쯤으로 돌아가 보자. 선거기사심의위원회를 만들자는 논의가 한창이던 1999년 12월, 여야는 불공정한 선거보도를 한 것으로 판단되는 언론인에 대해 1년 이내의 범위 안에서 취재와 집필 또는 방송활동을 못 하도록 하는 내용의 공직선거법 개정에 합의한 적이 있다. 지금으로서는 상상하기 어려운 일이지만, 이런 합의가 이루어진 것을 보면 당시 언론의 선거보도에 대한 정치권의 불신이 여야 할 것 없이 어느 정도였는지, 한편으로 선거 국면에서 언론의 기사 하나 하나가 갖는 영향력이 얼마나 컸는지 짐작할 수 있다.[1)] 2000년 공직선거법 개정 당시 이루어진 논의를 살펴보면 "정기간행물 등의 선거기사가 선거에 미치는 지대한 영향력을 감안"할 때 선거기사심의기구 신설이 필요하다는 내용이 확인된다.

---

* 제21대 국회의원선거 및 2020년 재·보궐선거 선거기사심의위원

1) 정치권의 위 합의는 당시에도 시대착오적 발상이라는 비판을 받았고, 결국 법 개정 과정에서 없었던 일이 되었다.

#2

그렇게 선거기사심의위원회가 설치된 뒤로 20여 년이 흐르면서 언론환경은 많이 달라졌다. 사람들이 정보를 접하는 경로가 다양해지면서, 신문이나 방송을 포함한 이른바 레거시 미디어의 의제 장악력과 여론 영향력은 과거와 비교하기 무색한 지경이 되었다. 선거 기간 동안 나오는 개개의 기사들이 유권자들에게 미치는 영향 역시 마찬가지다. 그렇다면 선거기사심의위원회는 이제 무엇을 해야 할까. 이런 고민이 새삼 필요한 것은 선거기사심의위원회라는 기구가 언론의 자유 및 표현의 자유를 위축시킬 가능성을 태생적으로 품고 있기 때문이다. 이 글에서는 21대 국회의원 총선거 선거기사심의위원회의 심의 사례 및 현황을 살펴보고, 이후 선거기사심의제도 운영 방향 등과 관련해 논의가 필요한 내용을 짚어보고자 한다.

2. 제21대 총선 기간 선거기사심의위원회의 심의 현황 및 주요 심의 사례

가. 현황

(1) 21대 국회의원 총선거 선거기사심의위원회는 2019년 12월 16일부터 2020년 5월 15일[2]까지 설치, 운용되었으며 선거보도 134건에 대한 심의를 진행하였다. 이 중 90% 이상인 122건은 선거기사심의위원회의 자체 모니터링을 통해 확인한 자체심의였고, 상대방 후보 등 이해관계자의 시정요구에 따라 이루어진 심의는 12건이었다. 전체 심의 건수는 이전보다 늘었지만, 상대방 후보 등 이해관계자의 시정요구에 따른 심의는 지난 2016년 국회의원총선거 때(21건)보다 상당한 정도로 감소하였다. 선거에 나선 후보들의 입장에서, 본인에게 불리하다고 판단되는 선거기사의 실제 영향력이 과거에 비해 크지 않다고 판단하였기 때문은 아닌지 살펴볼 필요가 있다.

---

2) 공직선거법 제8조의3(선거기사심의위원회) ①「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제7조에 따른 언론중재위원회(이하 "言論仲裁委員會"라 한다)는 선거기사(社說·論評·廣告 그 밖에 選擧에 관한 내용을 포함한다. 이하 이 條에서 같다)의 공정성을 유지하기 위하여 제8조의2제1항 각호의 구분에 따른 기간 동안 선거기사심의위원회를 설치·운영하여야 한다. 〈개정 2005. 8. 4., 2010. 1. 25.〉
제8조의2(선거방송심의위원회) ① 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제18조제1항에 따른 방송통신심의위원회(이하 "방송통신심의위원회"라 한다)는 선거방송의 공정성을 유지하기 위하여 다음 각 호의 구분에 따른 기간 동안 선거방송심의위원회를 설치·운영하여야 한다. 〈개정 2010. 1. 25., 2012. 1. 17.〉
1. 임기만료에 의한 선거
제60조의2제1항에 따른 예비후보자등록신청개시일 전일부터 선거일 후 30일까지

〈표 1〉 최근 주요 선거 의결 현황

선 거 명	운영기간	자체심의	시정요구심의	반론보도청구	합계
제20대 국선 (2016)	2015.12.14.~ 2016. 5.13.	57	21	-	78
제19대 대선 (2017)	2017. 3.20.~ 2017. 6. 8.	10	1	-	11
제7회 지선 (2018)	2018. 2.12.~ 2018. 7.13.	104	11	-	115
제21대 국선 (2020)	2019.12.16.~ 2020.5.15.	122	12	-	134

(2) 선거기사심의위원회의 자체 모니터링을 통해 제재 조치한 106건의 심의기준 위반 유형 중에는 특정 후보자 관련 내용만 반복적으로 부각 보도하거나 특정 후보자의 선거 홍보물 이미지를 그대로 게재해 '공정성 및 형평성'을 위반한 사례가 80건으로 가장 많았다. 또 표본오차 범위 내 여론조사 결과를 단정적으로 보도하는 등 '여론조사 보도' 기준을 위반한 사례 10건, 후보자 명의의 저술광고 금지 기간(선거일 전 90일부터 선거일까지) 내에 광고를 게재한 사례 9건 등이 있었다. 전체 심의 122건 중 70% 이상은 선거기사의 공정성 및 형평성에 관한 것이었다. 구체적으로 특정 후보를 지나치게 부각하는 보도를 하였거나 후보들 사이에 형평을 기하지 않고 일부 후보만을 다룬 기사들, 후보자 측이 보내온 홍보자료를 그대로 기사로 게재한 사례 등이 공정성 및 형평성과 관련해 문제가 되었다.

〈표 2〉 자체심의 의결 현황

(2019.12.16. ~ 2020. 5.15.)

간별		위반유형						결정내용							
		계	공정성 및 형평성	객관성 및 사실 보도	광고 제한	후보자 기고 제한	여론 조사 보도	계	경고 결정문 게재	주의 사실 게재	경고	주의	권고	안내문 조치	불문
일간신문	중앙	7	3		3	1		7				3	4		
	지역	74	55	1	6	3	9	77	1	3	35	27	6	2	3
종합주간지		5	2	2			1	5			1	3	1		
지역주간지		23	21			2		26	1	1	10	8	3		3
월간지		5	4		1			5			1	2	2		
뉴스통신		2	2					2	1	1					
총계		116	87	3	10	6	10	122	3	5	47	43	16	2	6
		(100.0)	(75.0)	(2.6)	(8.6)	(5.2)	(8.6)	(100.0)	(2.5)	(4.1)	(38.5)	(35.2)	(13.1)	(1.6)	(4.9)

* 위반유형에 불문 결정(6건)은 불포함

〈표 3〉 시정요구심의 의결 현황 (2019.12.16. ~ 2020. 5.15.)

간별	계	결 정 내 용					
		주의사실 게재	경고	주의	안내문 송부	취하	기각
중앙일간지	1					1	
지역일간지	4				1	1	2
지역주간지	4	1	1	1			1
뉴스통신	3					1	2
총 계	12	1	1	1	1	3	5
	100.0%	8.3%	8.3%	8.3%	8.3%	25.0%	41.7%

나. 주요 심의 사례 분석

(1) 경향신문의 "민주당만 빼고" 칼럼을 둘러싼 논란

선거를 약 3개월 앞둔 2020년 1월 28일자 경향신문에 실린 임미리 고려대 연구교수의 칼럼 "민주당만 빼고"라는 칼럼에 대해 선거기사심의위원회는 2020년 2월 12일 4차 회의에서 권고 결정(자심72)을 내렸다. 제재조치의 근거는 해당 칼럼이 선거기사심의기준 제11조제2호에서 정한 내용(선거와 관련하여 의도적으로 특정 정당이나 후보자에 대한 허위사실을 전하거나 감정이 개입된 표현을 사용해 해당 정당 또는 후보자에게 유리 또는 불리한 영향을 미칠 수 있는 후보자가 아닌 개인 또는 언론사내·외부 필진의 의견(칼럼, 기고 등을 포함한다)을 게재한 경우)을 위반하였다는 것이었다.[3)]

이 칼럼에 대한 제재조치를 두고 논란이 증폭되었던 이유는 선거기사심의위원회의 해당 칼럼에 대한 제재조치가 선거 기간 언론의 자유를 지나치게 제한하는 것이 아니냐는 우려 때문이었다. 선거 기간에 이루어지는 정치에 관한 논의들은 어떤 식으로든 특정 정당이나 후보자에게 유리 또는 불리하게 읽힐 여지가 있다. 이 규정의 취지가 선거의 공정성이라는 가치를 절대화하여 선거 전후 6개월 동안 이루어지는 모든 정치의 논의를 금압하는 데 있지 않다는 점을 고려할 때, 칼럼의 내용과 해당 칼럼이 게재된 구체적 맥락을 고려해 유연하고 탄력적인 판단이 필요했다고 보인다. 2019년 11월 헌법재판소가 공직선거 90일 전부터 후보자들이 인터넷 언론에 칼럼을 쓰는 것을 아예 금지하는 인터넷선거보도심의위원회 심의기준 규정이 헌법에 어긋난다는 결정을 내린

3) 선거기사 심의기준 등에 관한 규정 제11조(특집기획기사·칼럼 및 기고 등) 특집기획기사, 칼럼 및 기고 등에서 불공정한 경우는 다음 각호와 같다. 〈개정 2014. 3. 31.〉
1. 위원회 설치일로부터 선거일 투표마감시각까지 선거와 직접 관련이 없는 경우에도 특정 정당이나 후보자에게 유리 또는 불리한 영향을 미칠 우려가 있는 특집기획기사를 게재한 경우
2. 선거와 관련하여 의도적으로 특정 정당이나 후보자에 대한 허위사실을 전하거나 감정이 개입된 표현을 사용해 해당 정당 또는 후보자에게 유리 또는 불리한 영향을 미칠 수 있는 후보자가 아닌 개인 또는 언론사내·외부 필진의 의견(칼럼, 기고 등을 포함한다)을 게재한 경우
3. 선거일 전 90일부터 선거일까지 후보자의 칼럼이나 저술을 게재한 경우
4. 그밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 경우

것 역시, 이러한 규정이 선거 기간 표현의 자유를 지나치게 제약할 수 있다는 문제의식에 바탕을 두고 있다.

해당 칼럼이 집권 여당인 민주당에 대한 강한 비판의 목소리를 담고 있었던 것은 사실이나 칼럼의 전체 취지를 살펴볼 때 선거의 공정성을 훼손하기 위한 목적으로 게재되었다고 보기는 부족하다고 판단된다. 결과적으로 선거기사심의위원회가 위 조항을 다소 기계적으로 적용하였던 것이 아닌가 하는 아쉬움이 있다. 선거기사심의위원회는 이러한 우려를 반영해 선거기사 심의기준 등에 관한 규정을 일부 개정하였으나, 이후 위 규정을 적용함에 있어서도 언론의 표현의 자유를 지나치게 제한하지 않도록 운용의 묘를 발휘할 필요가 있다.

(2) 특정 후보를 부각시키는 인터뷰 등에 대한 심의 사례

선거 국면이 되면 많은 언론들은 주요 후보자에 대한 인터뷰 기사를 게재한다. 이번 선거기사심의위원회에서 자주 문제가 되었던 사례는 후보자들 중 일부에 대하여만 인터뷰를 진행한 경우, 특정 후보자에 더 비중을 두고 다룬 경우 등이다. 많은 경우 선거기사심의위원회는 '결과적으로' 특정 후보자가 부각되었다는 판단에 따라 다수의 심의 대상 기사들에 대하여 제재조치를 내린 바 있다. 많은 언론사들은 심의를 앞두고 모든 후보자를 동시에 다루는 것이 어렵다거나, 다른 후보를 다루려고 했지만 후보 쪽에서 응하지 않았다거나, 인터뷰 일정을 조율하기 어려웠다는 등의 소명을 해 왔다.

'결과적으로' 후보자들을 다룬 기사들이 불균형하게 배치된 일련의 사안들과 관련해 몇 가지 문제를 제기해 볼 수 있다. 언론사들의 입장에서 후보자 인터뷰 등과 관련한 선거기사심의위원회의 제재조치를 완벽하게 피하기 위해서는 같은 날 같은 지면에 동등한 분량을 할애해 여러 후보들을 함께 다루어야 한다. 현실적으로 이것이 항상 가능한 것인지 여부는 제쳐두더라도, 모든 언론사들이 모든 후보자들을 동일한 비중으로 병렬적으로 다루도록 하는 것이 바람직한 것인지에는 상당히 의문이 있다. 지역의 사정에 따라서는 특정 후보자의 출마 여부 자체가 지역의 주요 현안으로 부각되는 경우도 있고, 다른 후보자들 중 유독 여론의 관심을 받는 정당이나 후보자가 있을 수 있기 때문이다. 그런 사정들을 충분히 감안하지 않고, 해당 제재규정을 일률적으로 적용하는 것은 반성적으로 돌아볼 필요가 있다고 보인다.

물론 이번 심의 사례에서도 확인되었듯, 노골적으로 특정 후보를 띄우기 위해 언론이 편파적이고 불공정한 선거보도를 지속하는 사례는 현재에도 있다. 그럼에도, '결과적으로 특정후보자가 부각되었는지' 여부를 중심으로 사안을 보기보다는 인터뷰 기사가 이루어진 구체적 경위와 기사의 내용 등을 면밀히 판단해 신중하게 제재 여부를 결정하는 것이 선거기간 중 다양한 의제들을 공론화하는 데 필요하다. 언론사들의 입장에서 이 같은 심의가 계속될 경우 차라리 후보자들의 인터뷰를 회피하거나, 다루더라도 형식적이고 기계적인 보도에 그칠 가능성이 크기 때문이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 선거기사심의와 관련한 규정상 공정성 또는 형평성에 관한 심사기준 등을 명확하게 구체화하는 것도 고민해보아야 한다.

3. 제언

오랜 기간 진행되어온 공직선거법 개정의 주된 방향은 '입은 풀고 돈은 막는다'라는 데 초점이 맞춰져 있다. 민주주의의 축제라고 불리는 선거기간 동안 선거와 관련한 의제들이 최대한 활발하게 논의될 수 있도록 표현의 자유를 최대한 보장하되, 금권 선거 시도 등에 대하여는 단호히 대처하여야 한다는 것이 선거제도 개혁에 대한 국민적 합의라고 본다면, 선거기사심의 역시 이러한 큰 흐름을 최대한 반영하여 이루어질 필요가 있다. 이를 위해서는 선거의 공정성이라는 가치를 지나치게 경직적으로 해석하기보다는 사안의 구체적 맥락을 살펴 유연하고 탄력적인 규정 적용이 필요하다고 보인다. 또 한 가지 짚어볼 점은, 선거 저널리즘과 관련해 흩어져 있는 세 개의 기구를 하나로 통합할 필요성이다. 선거 때가 되면 선거기사심의위원회뿐 아니라 인터넷선거보도심의위원회, 선거방송심의위원회가 동시에 활동을 시작한다. 세 위원회가 공직선거법 등 관련 법령에 따라 전체적으로 방향을 같이 하더라도, 구체적 사안에 대한 각 심의위원회의 판단이 일관되지 않으면 선거보도심의의 신뢰성을 확보하기 어렵다. 각 매체별 특성을 고려하면서 세 개의 기구를 하나로 통합하기 위한 논의 또한 장기적으로 진행되어야 할 것으로 보인다.

칼럼

음모론, 악성 바이러스

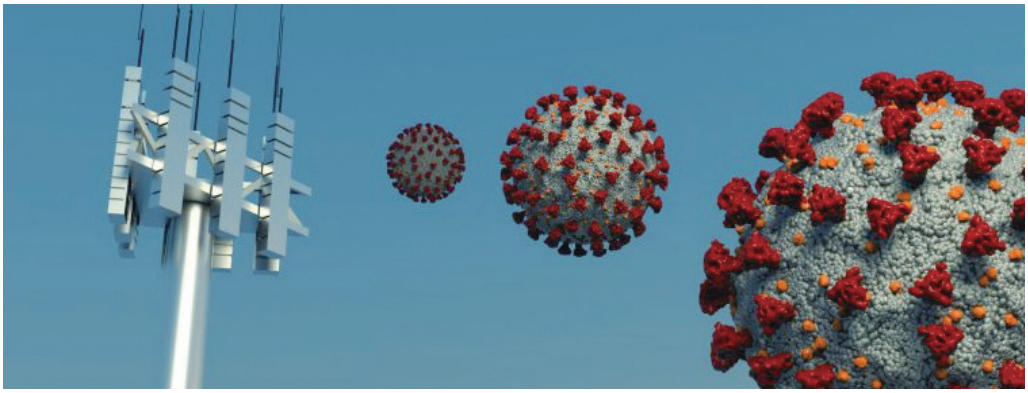
서경주 중재위원(서울제8중재부)

작년 12월 31일 중국 관리들이 원인을 알 수 없는 폐렴이 우한에 창궐하고 있다고 밝힌 이후 페이스북, 트위터, 유튜브, 인스타그램 등 SNS에는 이 전염병에 대한 정보와 가짜 정보, 그리고 진위를 가릴 수 없는 정보가 홍수를 이루고 있다. 나중에 신종 코로나바이러스 감염으로 밝혀진 이 호흡기 질병은 백신이나 치료제가 개발되기 전까지는 계속 확산될 것으로 보인다. 다행히 코로나바이러스가 잦아든다 해도 이 질병이 사회·경제적으로 미친 충격파가 매우 크고 광범위해서 이전과 같은 삶의 방식을 유지하기는 쉽지 않을 것 같다.

우리가 흔히 '건강을 잃어버리면 다 잃는 것'이라고 말하지만 건강하다는 것과 인간적인 삶을 누리는 것은 별개의 문제이다. WHO가 코비드19로 명명한 이 팬데믹은 보건위생과 의료의 문제에 그치지 않고 사회, 경제, 문화적으로 하나의 신드롬이 되어가는 느낌이다. 그런데 이 질병에 인류가 대응하는 방식은 '진실'이라는 궁극의 문제와 무관해 보이지 않는다.

인간 vs 바이러스

바이러스는 우주의 중성미자(neutrino)와도 같이 지구생태계에 겨우 존재한다. 생명체로서는 최소한의 존재 방식이다. 코로나바이러스라는 생물과 무생물의 경계에 있는 이 미미한 존재가 먹이



사슬의 최상위에 있는 고등동물인 인간을 공격하는 방식은 아주 단순하다. 코로나바이러스는 살아있는 숙주를 찾아다니며 그 안에 침입하여 유전정보에 따라 단백질을 합성하며 수를 늘려 나간다. 인간의 관점에서 보면 그 어떤 동물보다 사납고 위험한 코로나바이러스가 지각 능력이 있는지는 알 수 없다. 그 내부를 구성하는 DNA와 RNA가 상황에 따라 다른 조합을 이루며 환경에 적응하고 증식하는 것을 보면 인간처럼 복잡하지는 않지만 나름대로 어떤 생각이 없다고 단정할 수도 없다. 하등동물은 생각이 없다고 단정하면 문어 같은 연체동물은 말할 것도 없고, 젤리같은 강장과 촉수로만 이루어져 있어 어디에도 뇌가 보이지 않는 해파리의 포식활동도 설명이 곤란하다.

한번은 집 근처 나무우듬지에 둥지를 짓는 까치의 행동을 한참 동안 지켜보았는데 까치가 건축자재로 쓰이는 나뭇가지를 물어 나르기 전에 그것이 충분한 강도와 내구성을 지녔는지 실험하는 것을 목격했다. 이를 보고 부실한 건축자재를 써서 붕괴사고를 일으키는 일부 영리한 듯 우둔한 인간들보다 까치가 낫다고 생각한 적이 있다. 아무튼 우리가 바이러스에 이런 저런 방식으로 대응하듯 바이러스도 나름대로 인간에 대응하는 방식을 가지고 있다. 이 미미한 존재의 생존전략은 아직까지도 상당 부분 미지의 영역으로 남아있지만 지금까지 인간이 파악한 바이러스의 생존방식은 아주 단순하다. 영어로 축약해서 'SIR'로 표기하는데 'S'는 바이러스의 입장에서는 쉽게 들어가 살 수 있는 'Susceptible', 'I'는 이미 바이러스가 들어가서 살고 있기 때문에 상대적으로 불친절한 호스트인 'Infected', 그리고 'R'은 이미 바이러스의 공격을 이겨내고 항체를 가진 'Recovered'이다. 바이러스는 나름대로 숙주인 인간을 이렇게 세 가지로 분류해 행동하고 있다.

이에 비해 인간이 코로나 바이러스에 대응하는 방식은 다양하고 복잡하다. 그 방식들은 인간 존재의 복잡다단함을 반영하는 것이기도 하다. 인간은 사회적, 정치적, 경제적 등으로 표현되는 다양하고 복잡한 가치의 실현을 위해 인간사회 내부는 물론이고 극지에서부터 열대우림까지, 지구 표면에 서식하는 거의 모든 생명체부터 오래 전에 죽어 땅속에 묻힌 것들에 이르기까지 관계

를 확장해 왔다. 다른 생명체의 관점에서 보면 인간존재는 복잡한 관계망에서 헤어날 수 없을 정도로 얽혀 들었다.

팬데믹은 인류의 상호연결성과 상호의존성의 파생물이며 여기에 대응하는 방식 역시 복잡해진 이 인간 세계의 관계망을 반영한다. 격리, 락다운(lock down), 사회적 거리두기 등은 인간이 바이러스에 대항하는 중요하고 주효한 전술이다. 이러한 전술의 요체는 관계의 단절이다. 육친과 격리된 채 고독한 임종을 맞이하는 비극은 관계 단절의 극단적 사례이다.

그런데 인간들이 치명적 역병에 대응하는 방식 가운데는 논리적으로 설명 불가능하며 바이러스 관점에서도 전혀 넌센스라고 할 수밖에 없는 음모론도 들어 있다. 이런 음모론은 사회적 관계망에 새로운 바이러스로 등장하여 진짜 바이러스 못지않은 공격적이고 위험한 존재가 되고 있다. 그리고 바이러스의 창궐에 유리한 환경을 조성한다는 점에서 자해적이다.

재앙과 음모론

역사를 돌아보면 인류를 공포감으로 압도한 크고 작은 재난에는 여지없이 음모론이 뒤따랐다. 1348~1351년 유라시아 대륙과 북아프리카에 걸쳐 흑사병이 창궐하여 당시 유럽인구의 최소 3분의 1이 목숨을 잃었다. 인류 역사상 첫번째 팬데믹이다. 흑사병이 가져온 공포와 불안에 인류는 가위눌렸고 걷잡을 수 없는 사회혼란이 뒤따랐다.

가톨릭 교회가 유럽을 지배하던 시대였다. 교회는 공식적으로는 예수가 유대인이기 때문에 유대인을 보호한다고 했지만 기독교도들 사이에는 이미 이교도와 이방인에 대한 혐오감이 높았다. 당시 유대인들은 게토에 격리되어 살고 있었다. 사회적 차별이었다. 이 때문에 요즘 말하는 사회적 거리두기가 자연스럽게 이뤄지고 있었고 청결을 강조하는 유대교 율법 덕분에 상대적으로 감염율이 낮았다. 여기서 음모론이 피어 올랐다. 유대인들이 공동우물에 독을 푼다는 소문이 돌자 급기야 유대인을 잡아 답을 정해 놓고 고문했다. 증거는 어디에도 없었지만 이 악의적 가짜 뉴스는 들불처럼 번져 나가며 거지나 매춘부 같은 사회 최하위 계층까지 싸잡아 희생양으로 삼았다.

음모론으로 발화한 저주와 원망의 불길은 진실의 목소리를 압도했다. 아비뇽에 있던 교황 클렌멘스 6세의 주치의 기 드 숄리악은 유대인이 병을 퍼뜨린 게 아니라고 진실을 말했고, 교황은 칙령을 내려 주교와 신자들에게 유대인 보호를 명령했다. 하지만 죽은 유대인들의 재산을 차지하려는 탐욕스러운 신성로마제국 황제와 왕, 그리고 주교들은 오히려 음모론을 부추겼다. 재산도 차지하고 책임도 떠넘길 수 있는 일석이조의 책략이었다. 중세 유럽에서 유대인 대부분은 토지를 소유할 수 없었고 길드에도 편입되지 못해 기독교도들이 비윤리적 비즈니스로 여긴 고리대금업에 종사하는 경우가 많았다. 유대인들에게 돈을 빌어 쓴 기독교도들에게 채권자들의 죽음은 더할 수 없는 행운이었다.

이미 흑사병이 퍼진 지역에서는 말할 것도 없고 요즘 말로 확진자가 아직 나타나지도 않은 스트라스부르에도 소문이 퍼져 1349년 2월 14일 성 발렌타인 축일에 기독교도들은 유대인 거주 지역에 불을 질렀다. 유대인 2천여 명이 죽었다. 유대인들이 몰려 살던 바르셀로나, 프랑크푸르트, 마인츠를 비롯한 유럽 전역에서 500여 개의 유대인 공동체가 와해되었다. 일례로 당시 마인츠에는 3천여 명의 유대인 공동체가 있었는데 이때 완전히 절멸되었다. 1894년 파스퇴르 연구소의 알렉상드르 예르생이 원인균을 밝혀낼 때까지 흑사병이 창궐할 때마다 이러한 반유대 음모론은 반복적으로 등장하며 억울한 희생자들을 낳았다.

Covid19와 Conspi19

신종 코로나바이러스라는 21세기 최초의 팬데믹을 둘러싸고도 다양한 음모론과 와일드 클레임(wild claim)이 등장했고 코로나바이러스 못지않은 전염성을 띤 채 퍼져 나가고 있다. 무리 행동을 하며 악성 댓글을 다는 트롤 팜(troll farm)이 늘어나고 자동으로 댓글을 올리는 알고리즘인 인터넷 봇이 정교해지면서 음모론이라는 인조바이러스의 감염력과 치명율은 높아지고 있다. 근거 없는 소문은 발이 빠르고 진실의 발걸음은 무겁고 더디다. 진실은 때로 버스가 떠난 뒤에 나타나 기다리던 이들은 망연자실한다.

우한 바이러스연구소의 실험실에서 시작되었다는 설도, 중국인 부부 간첩이 캐나다의 국립미생물 연구소에서 바이러스를 유출시켰다는 그럴 듯한 이야기도 그저 설에 불과하지만 유사한 음모론적 가짜뉴스들은 이어진다.

작년 10월 우한에서 열린 군인 월드컵에 참가한 300명의 미군들이 바이러스를 전파했다는 소문이 한동안 중국 소셜미디어에 떠돌았는데 중국 외교부 대변인 자오 리지안은 같은 내용을 트위터에 올려 이 소문에 부채질을 했다. 미국의 극우 트럼프 지지자들은 딥 스테이트(deep state)라는 비밀집단이 트럼프정부를 전복하려고 한다고 주장하는 '큐어논(QAnon)'이란 일종의 시리즈 음모론을 내놓고 있는데 이들은 여기에 코로나바이러스도 추가했다. 코비드19의 확산을 5G통신

탓으로 돌리는 음모론도 있다. 5G 주파수가 인체의 면역력을 약화시켰다는 주장에서부터 5G 전송망을 통해 바이러스 비말이 전파되는 것을 알면서도 통신회사들이 이를 숨기고 있다는 근거 없는 주장들이 SNS를 통해 5G의 속도로 확산되고 있다.

음모론의 결정판은 빌 게이츠가 거액을 출연해 질병과 기아 퇴치를 위해 공헌해 온 빌&멜린다 재단이 백신주사를 통해 인간의 몸에 마이크로 칩을 심어 넣으려고 코로나바이러스를 퍼뜨렸다는 주장이다. 5월 30일 BBC보도에 따르면 러시아 공산당 당수는 이른바 '글로벌리스트'들이 코로나바이러스에 대한 의무적인 백신접종을 통해 은밀히 마이크로 칩을 넣는 것을 지지한다고 말했다고 한다. 미국에서도 트럼프 대통령의 보좌관을 지낸 로저 스톤이 '빌 게이츠와 다른 사람들(Bill Gates and others)'이 접종 여부를 확인하기 위해서 백신을 접종할 때 마이크로 칩을 주사했다고 말했다. 로저 스톤은 2016년 미국 대통령선거에 러시아가 개입했다는 의혹을 조사한 뮐러 특별검사에 의해 기소되어 올해 2월 증인 회유와 거짓진술 죄로 40개월 징역형을 받은 바 있어 이미 신뢰할 수 없는 인물이다. 그럼에도 불구하고 한 여론조사에 따르면 미국인들의 28%, 공화당원들의 44%가 로저 스톤이 말한 음모론을 믿고 있다. 그리고 이 음모론은 다양한 변종 루머를 만들어 내며 확산되고 있다.

사실이 아닌 것도 다수가 믿기 시작하면 집단적 확증편향으로 작용해 과학적 증거조차 부인하게 된다. 믿는 것이 진실이 된 상황에서 무엇이 진실이냐는 중요하지 않다. 기후변화가 음모에서 비롯됐다고 믿는 사람들에게 북극의 빙하가 줄어드는 사실은 별로 의미가 없다.

음모론에 맞서는 방법

이른바 "내 귀에 도청장치가 있다" 사건처럼 오래 전 MBC 생방송 뉴스시간에 벌어진 해프닝은 하나의 소극으로 웃어넘길 수 있지만 대부분의 음모론은 그저 가볍게 웃어넘길 '썰'이나 해프닝으로 끝나지 않는다. 음모론은 대부분 악의를 가지고 탄생하고 일단 태어나면 변이와 증식을 반복하며 퍼져 나간다. 이 병원체의 DNA는 탐욕, 차별, 증오, 피해망상 등을 나선형으로 엮고 있으며 숙주는 무지하고 감정적인 대중, 일차적 희생자는 사회적 약자들이다.

음모론을 막는 방법은 코로나바이러스를 막는 방법과 유사하다. 첫 번째는 전염을 차단하는 것이다. 사회적 거리두기가 아니라 버추얼 디스턴싱(virtual distancing)을 하는 것이다. 심리학자인 스테판 레반도프스키와 존 쿡은 공동저술한 〈음모론 핸드북(Conspiracy Theory Handbook)〉에서 다음과 같은 질문을 유도해 페이스북에서 기후변화와 관련된 음모론의 공유가 감소했다고 밝혔다. 페이스북에 정보를 게시한 매체는 내가 아는 매체인가? 게시된 정보는 믿을 만한가? 게시된 글은 전문적인 뉴스매체의 문체로 작성되었는가? 게시된 글이 어떤 정치적 의도를 갖고 있지 않은가? 질문은 쉽고 단순하다.

두 번째는 음모론의 효과를 감소시키는 것이다. 바이러스에 비유하면 저항력을 기르는 것이다. 그것은 음모론의 의도와 허구성을 드러내고 증명하는 것이다. 우선 정확한 사실과 움직일 수 없는 증거를 널리 전파하는 것이다. 음모론을 퍼뜨린 뉴스 소스의 신뢰성에 의문을 제기하는 것과 더불어 음모론의 억울한 희생자들이 처한 상황을 전파하여 대중의 동정과 공감을 얻는 것이다. 그리고 음모론의 논리적 모순들을 정확히 지적하는 것도 빼놓을 수 없다.

인간은 자신이 처한 상황을 통제할 수 없을 때 무력감에 빠지고 이성적 판단보다는 근거 없는 음모론에 의지하려는 경향을 보여 왔다. 커다란 사건이 사소한 원인에서 비롯될 수도 있다는 것을 쉽게 받아들이지 못한다. 음모론에 현혹되면 다이애나 황태자비도 교통사고로 죽을 수 있다는 평범한 가능성을 인정하지 않는다. 공동체 구성원들이 통념과 직관에 의지하기보다는 과학적이고 분석적으로 사고하는 능력을 키우는 것, 그리고 모든 결정이 정당하고 투명한 절차를 거쳐 내려진다는 믿음을 갖는 것은 음모론을 무력화시키는 확실한 백신이 될 것이다.

종편 채널 재승인 심사와 방송의 공정성 논란
– 저널리즘의 기본과 원칙으로의 회귀

정영주 한양대학교 언론정보대학원 특임교수

01 2020년 종편 채널 조건부 재승인

방송통신위원회(이하 '방통위')는 4월 20일 종합편성채널(이하 '종편 채널') TV조선과 채널A에 대해 각각 3년(2023년 4월 21일까지), 4년(2024월 4월 21일까지) 기간의 조

건부 재승인을 결정했다. 이번 재승인 심사에서 TV조선은 총점 1,000점 중 653.39점을 획득하여 재승인 기준 점수인 650점을 넘겼지만, 650점 이상이라도 중점심사사항(방송의 공적 책임, 방송프로그램 기획·편성)이 배점의 50%에 미달 시 조건부 재승인 또는 재승인 거부가 가능한 규정에 의거하여 청문절차를 진행한 끝에 조건부 재승인을 받았다. 채널A의 경우 과락 없이 기준 점수를 넘었으나, 재승인 심사위원회 운영 이후 소속 기자의 취재윤리 위반 문제 등이 제기되어 관련 사실관계 확인을 위한 의견청취를 실시했다.

이러한 과정을 거쳐 TV조선에 대해서는 중점심사사항인 방송의 공적 책임·공정성 관련 주요조건을 이행하지 않을 경우 재승인 처분을 취소할 수 있도록 하였으며, 차기 재승인 심사에서 중점심사사항에 연속으로 과락이 발생하거나, 총점이 재승인 기준점수인 650점 미만으로 나올 경우 재승인을 거부할 수 있는 조건을 부가했다. 채널A의 경우 의견청취 시 진술한 내용이 사실과 다르거나 향후 조사·검증 결과와 수사기관의 수사결과 등을 통해 방송의 공적 책임·공정성에 영향을 미칠 수 있는 중대한 문제가 있었던 것으로 확인될 경우 이번 재승인 처분을 취소할 수 있도록 하는 철회권 유보 조건을 부가하기로 하였다. 이와 함께 방통위는 방송심의규정 위반에 따른 법정제재 5건 이하 조건과 선거방송심의 특별규정 위반으로 인한 법정제재를 전국 단위 동시선거별로 각 2건 이하로 유지하도록 하는 조건을 부가하였다(방송통신위원회, 2020. 4. 20).

출처: 채널에이

이번 재승인 심사에서 가장 논란이 된 사항은 방송의 공적 책임·공정성의 실현 가능성이었다. TV조선은 추가 개선 계획으로 저널리즘 평가위원회 구성, 팩트체크 장 신설, 일진·이진·삼진 아웃제 운영, 〈모란봉클럽〉 객관성 강화방안, 시청자위원회 위원 구성 다양화 방안 등을 제시했고, 방통위는 일진·이진·삼진아웃제 운영을 뉴스, 탐사보도, 시사·논평, 토론·대담 등 모든 보도 장르에 적용, 운영하도록 했다. 또한 편성의 독립성과 방송프로그램 제작의 자율성을 보장하기 위해 설치된 편성위원회를 본연의 목적과 기능에 맞도록 운영하고 편성위원회 논의사항을 매년 1월 31일까지 방송통신위원회에 제출하도록 했다.

재승인 심사 과정에서 미래통합당 측에서는 방통위가 TV조선과 채널A의 재승인 결정을 보류하는 것은 '언론탄압'이라고 비판했고(오마이뉴스, 2020, 3, 27) 다른 한편에서는 'TV조선, 채널A의 재승인 허가를 취소하라'는 청와대 국민청원까지 등장하는 등(PD저널, 2020, 4, 19) 종편의 재승인 심사는 그 자체로 정치적 투쟁의 장이 되었다.

02 종편 심사를 둘러싼 반복되는 논란

종편채널의 재승인 심사는 이번이 세 번째다. 2010년 12월 31일 종편 4개사가 최초 승인을 받고 TV조선과 JTBC는 2011년 3월 31일에, 채널A는 2011년 4월 21일에, MBN은 2011년 12월 1일에 승인장이 교부됨에 따라 이후 승인 유효기간에 차이가 발생했다. 유효기간의 차이를 고려하여 2014년 첫 재승인 심사에서 TV조선·JTBC·

채널A와 MBN의 재승인 심사가 분리 시행되었고, 2017년 재승인 심사 당시 가장 높은 점수를 받은 JTBC에 3년 8개월의 유효기간을 부여하면서 사업자 간 경쟁 유도와 재승인 심사의 절차적 효율성을 기하기 위해 TV조선과 채널A는 올해 4월 21일까지, JTBC와 MBN은 올해 11월 30일까지로 유효기간을 부여하였다(방송통신위원회, 2017. 3. 24). 이에 따라 TV조선과 채널A는 올해 4월 세 번째 심사가 진행되었으며, JTBC와 MBN은 올해 11월에 세 번째 재승인 심사가 예정되어 있다.

〈표 1〉 종편 채널의 재승인 연혁

채널명	최초 승인일 및 승인 유효기간	2014년 재승인 심사 유효기간	2017년 재승인 심사 유효기간	2020년 재승인 심사 유효기간
TV조선	'11.3.31~'14.3.31	'17.3.31	'20.4.21	'23. 4. 21
JTBC	'11.3.31~'14.3.31	'17.3.31	'20.11.30	재승인 심사 예정
채널A	'11.4.21~'14.4.21	'17.4.21	'20.4.21	'24. 4. 21.
MBN	'11.11.30~'14.11.30	'17.11.30	'20.11.30	재승인 심사 예정

세 번의 종편 재승인 심사 과정은 매번 심사 내용과 결과 등에서 논란이 되었다. 2014년 첫 재승인 심사에서 TV조선과 JTBC, 채널A 등 종편 3개 사업자는 모두 기준 점수를 넘겼지만, 방송의 공적 책임 및 공정성 확보를 위해 내부 사전·사후 모니터링 시스템을 구축·운영할 것과 사업계획서에서 제시한 연도별 콘텐츠 투자계획 및 재방비율 준수 등이 재승인 조건으로 부과되었다. 특히 보도 프로그램 비율이 높은 TV조선에 대해서는 일선 기자나 PD 등 실무 종사자들의 의견을 반영할 수 있도록 편성위원회 운영의 실효성을 확보할 것과 종편PP의 위상에 걸맞은 수준으로 보도프로그램 편성비율을 낮출 것을 권고했으며, 채널A에 대해서는 공익적 방송프로그램 편성비율 확대를 권고하였다(방통위, 2014. 3. 19). 첫 재승인 심사 결과, 종편 채널들의 사업 내용에 대한 평가는 좋지 않았다. 당시 방통위 실무진의 보고 내용에 따르면, TV조선의 경우 계획 대비 30%의 콘텐츠 투자 실적과 함께 보수 성향의 출연자가 많아 보도의 공정성과 중립성을 제고할 수 있는 시스템 구축의 필요성이 제기되었으며, JTBC에 대해서는 공격적인 투자 노력은 인정되나 시청자 불만이나 방송심의규정 위반 사례가 많다는 것을 지적하고 있고, 채널A의 경우에도 시사보도 프로그램 진행자와 출연자 섭외가 편향적이고, 방송에 부적합한 저급한 표현을 사용해 방송의 공공성과 공익성을 저해하고 있다고 평가하고 있다. 3개 종편 채널 모두 방송심의 제재 건수가 많이 발생하여 자체 심의제도의 실효성이 없는 것도 지적되었다(뉴스타파, 2017. 3. 15).

방통위는 2014년 첫 재승인 심사 이전 최초 승인 조건을 성실히 이행하지 않은 종편 4사에 대해 시정명령과 과징금을 부과한 바 있다. 방통위는 2013년 8월 '12년 콘텐츠 투자계획 중 미이행 금액과 '13년 투자금액 이행, '13년 재방비율을 준수하라는 시정명령을 이행하지 않은 4개 종편 사업자들에게 각각 3,750만 원의 과징금을 부과했다(방송통신위원회, 2014. 1. 28). 종편 4사는 이에 불복하여 행정 소송을 제기했으나 법원은 사업계획서의 성실한 이행이 방송법에 정해진 승인 조건으로서 종편 사업자들이 이를 이행할 법적 의무가 있음을 밝히며 과징금 부과가 정당하다고 판결했다(서울고등법원 2016. 1. 13. 선고 2014누61462 판결; 대법원 2016. 5. 24. 선고 2016두33346 판결).

최초 사업계획서의 불성실한 이행과 방송심의 제재 건수 등에서 드러난 방송의 공적 책임 및 공정성과 관련한 부정적인 평가에도 불구하고 2014년 재승인을 받은 종편 채널들의 문제는 2017년 재승인 심사에서도 개선되지 않았다. 방통위가 2014년 종편 재승인 때 부과한 조건의 2016년 이행실적 점검 결과, 오보·막말·편파방송으로 방송통신심의위원회의 심의를 받은 건수는 TV조선 161건, JTBC 29건, 채널A 74건, MBN 27건으로 2015년보다 증가했고, 이 가운데 법정제재를 받은 건수는 TV조선이 2014년 13건, 2015년 11건, 2016년 8건, 채널A가 각각 7건, 11건, 7건, JTBC가

각각 6건, 4건, 5건인 것으로 나타났다(연합뉴스, 2017, 3, 24). 특히 2017년 재승인 심사에서는 TV 조선이 재승인 기준 점수에 미달하는 평가에도 조건부 승인을 받은 것이 논란이 되었다. TV조선은 오보·막말·편파 방송으로 심의 조치된 수가 종편 채널 중에 가장 많고, '방송의 공적 책임·공공성 실현 가능성' 항목에서 210점 만점에 108.4점, '방송발전 지원계획 이행 및 방송법령 등 준수 여부' 점수(100점)는 33.62점으로 승인심사 대상 3개 채널 중 가장 낮았다. 방통위는 청문회를 거쳐 추가 개선계획을 제출하고 이행 의지를 보인 점과 시청권 보호 측면 등을 종합적으로 고려하여 한 차례 더 기회를 주되, 부가받은 재승인 조건을 준수하지 않을 경우 승인 취소가 가능함을 명시하는 것으로 재승인을 허용했다. 당시 방통위는 TV 조선에 대해 생방송 시사 관련 프로그램 축소, 한 프로그램이 1년 이내 법정제재 3회 받을 경우 프로그램 폐지, 타 종편에서 제재받은 진행자 및 출연자 출연 배제 등의 방송품격 제고 계획 이행과 심의 준수를 위한 객관적이고 투명한 검증기구 구성·운영, 심의 법정제재가 진행자 및 출연자로 인해 이뤄진 경우 해당 진행자 및 출연자의 모든 프로그램 출연정지 등을 구체적으로 명시했고, 채널A에 대해서는 방송심의 규정 위반을 방지하기 위해 객관적이고 투명한 검증기구를 구성·운영할 것을 추가했다(방송통신위원회, 2017, 3, 24).

2020년 재승인 심사에서는 두 번의 재승인 심사에서 가장 논란이 된 심사사항이었던 '방송의 공적 책임·공정성의 실현 가능성 및 지역·사회·문화적 필요성'과 '방송프로그램의 기획·편성·제작 및 공익성 확보 계획의 적절성'을 중점 심사 사항으로 하고 평가점수가 배점의 50%에 미달하는 경우 '조건부 재승인' 또는 '재승인 거부'를 할 수 있도록 했다(방송통신위원회, 2019, 8, 23). 이에 따라 중점심사사항인 방송의 공적 책임·공정성의 실현 가능성 및 지역·사회·문화적 필요성'에서 과락이 발생한 TV 조선의 경우 청문을 거쳐 조건부 재승인을 받게 된 것이다.

세 번의 재승인 심사는 방통위의 재승인 심사가 실제로 종편 채널의 승인을 취소하거나 거부할 수 있는지에 대한 실효성 논란과 함께 정성평가(비계량) 중심으로 이루어지는 방송의 공적 책임, 공정성, 공익성 등의 개념이 갖는 추상성, 자의적 심사의 가능성 등으로 인해 매번 논란의 대상이 되어 왔다. 더구나 우리 사회에서 종편 채널이 갖는 정파성과 정치 진영 논리로 인해 심사위원 구성부터 심사 결과에 이르기까지 정치적 해석이 부가되고, 정권의 변화에 따라 재승인 심사 결과가 상대방 측의 '언론 탄압'으로 치환되면서 종편 재승인 심사는 정치적 투쟁의 장으로 비화하였다. 이러한 논란은 2010년 종편 도입 당시부터 배태된 것이었으며, 종편 채널 도입 이후 그 성과와 문제점에 대한 논쟁은 여전히 현재진행형인 상태다.

출처: jtbc

03 종편 채널 도입과 성과에 대한 기존 논의

가. 종편 도입 과정의 과잉 정치화

종편 채널은 그 도입에서부터 미디어법 상정 및 통과, 사업자 선정, 개국에 이르기까지 정치권, 언론계, 학계가 찬성파와 반대파로 나뉘어 극단적인 대립과 갈등으로 점철되었다(김재영·이승선, 2012). 지상파 사업자와 언론노조, 야당을 중심으로 한 편에서는 보수 신문과 연계한 종편 채널 도입에 따라 여론 독과점에 대한 우려를 강하게 제기했고, 보수 신문사업자와 여당을 중심으로 한 또 다른 한편에서는 미디어 융합 환경에서의 규제 완화와 미디어 시장의 다양성 제고, 경쟁을 통한 콘텐츠 산업 활성화를 주장했다(박상원, 2015). 거대 보수 신문사들의 여론 독점 논란이 거세지자 2009년 3월 국회는 문화체육관광방송통신위원회 산하에 '미디어발전국민위원회'라는 사회적 논의기구를 구성했지만, 극단적인 대립 끝에 결국 여당 단독으로 '신문 방송 겸영' 허용 결론을 내리면서 마무리되었다. 논란을 거친 미디어법 개정안은 2009년 7월 22일 여당 단독처리로 국회를 통과하였으며, 헌법재판소 위헌 소송까지 다툰 후 2009년 11월 1일부터 시행되었다. 법 시행 직후인 11월 2일 방통위는 방송법 시행령 개정안을 의결했고, 2010년 9월 〈종합편성 및 보도전문 방송채널사용사업 승인 기본계획〉을 마련한 이후 3개월여 만인 2010년 12월 31일 조선일보, 중앙일보, 동아일보, 매일경제신문 등 4개의 종편채널 사업자를 선정했다. 이 과정에서 방통위는

위헌성 논란에도 불구하고 정책결정기관으로서 강행적 추진을 진행했고, 헌법재판소는 미디어 관련법 처리 절차의 위법성을 지적하면서도 그 보정을 국회에 넘겼다(김재영·이승선, 2012; 박상원, 2015). 종편 채널은 그 도입부터 정치적 이해관계에 따른 찬성 및 반대 세력 간의 팽팽한 대립 속에 과잉 정치화 되었으며, 정부 여당과 방통위의 후견주의적 정책 추진 속에 각종 특혜 논란에 휩싸였다.

대표적인 특혜 논란은 의무 전송 규정, 광고 판매 제도, 편성 비율 규제 등이었다. 지상파 방송 중 의무 재송신이 보장되는 채널이 KBS1과 EBS 두 채널뿐인 상황에서 종합편성 채널에 의무전송 지위를 준 것은 사실상 신규 진입자에 대한 특혜이며(미디어오늘, 2009, 11, 12), 일반 PP들과의 형평성 문제도 존재한다는 지적이 제기되었다(변상규, 2010).[1] 편성비율 규제의 경우 지상파 방송은 전체 방송시간의 60~80%에서 방통위가 고시하는 비율 이상으로 국내 제작 프로그램을 편성해야 하지만, 종편 채널의 경우 그 절반인 20~50% 수준에서 결정되었다. 외주제작 프로그램 편성비율도 지상파 방송은 전체 방송시간의 40% 이내에서 방통위가 고시하게 되어 있었지만, 종편채널은 주시청시간대 15% 이내에서만 편성하도록 규정되었다. 광고의 경우에도 지상파에 대해서는 미디어렙을 통한 광고 판매만을 허용하고 중간광고를 금지하는 반면, 종합편성 채널의 경우 일반 PP와 동일하게 광고 직접 판매와 중간광고가 가능하도록 하고 있어 종합편성 채널에 유리한 것으로 해석되었다(김서중, 2011).

사실 이 같은 규정들은 종편 채널의 도입과 함께 신설되거나 개정된 조항들이 아니라 기존 방송법 규정을 적용한 것이었지만, 문제는 정책관할지로서 방통위가 신규 사업자인 종편채널과 기존 사업자인 지상파 사업자, 여타 PP간의 경쟁 관계 및 시장 내 역할 등에 대한 면밀한 검토 없이 기존 법 규정을 그대로 준용하고 국가의 강력한 지원을 통해 종편채널 도입을 추동함으로써, 종편 밀어주기 이상의 정당성을 지니지 못했다는 점이다(홍종윤·정영주·오형일, 2017). 더구나 방통위는 채널 번호 배정과 관련해 사업자 선정 이전부터 소위 '황금 채널'을 할당하기 위해 "행정지도를 해서라도 SO들이 종편에 효율적인 채널을 배정할 수 있도록 할 것"이라고 입장을 밝힘으로써(경향신문, 2009, 9, 15; 파이낸셜 뉴스, 2010, 12, 5) 종편 채널들은 개국과 함께 케이블, 위성방송, IPTV 등 유료방송 플랫폼의 10번대 후반 채널을 확보했으며, 이 같은 지상파 인접 번호는 종편 채널의 초기 시장 안착에 주요한 역할을 했다.

1) 종편 채널의 의무 송출 조항은 2019년 12월 10일 방송법 시행령 개정으로 폐지되었다(과학기술정보통신부, 2019, 12, 3). 개정 전 의무 송출 대상 채널 수가 종편 4개 채널을 포함하여 지상파 의무 재송신 채널 2개, 보도 2개, 공공 3개, 종교 3개, 장애인 1개, 지역 1개, 공익 3개 등 최소 19개로 과다하고 특히 방송·광고 매출 등에서 시장경쟁력을 확보한 종편 채널이 공익적 채널을 대상으로 하는 의무송출 채널로는 부적절한 측면이 있으므로 제도개선이 필요하다는 것이 폐지 배경이다.

나. 종편 채널 도입 성과에 대한 논의: 다양성과 공정성에 대한 논란

종편 채널은 정책 기관의 전폭적인 지원 속에 시장에 진입했지만, 사업 초기 종편 채널의 평균 시청률은 1%도 안 되는 것으로 나타났다(닐슨코리아, 2013). 종편채널의 영향력이 높아지기 시작한 기점은 2012년 12월 대선이었다(심미선, 2014). 이후 종편 채널이 성장하면서 종편 채널 도입 당시 정책 목표로 제시된 '미디어 환경변화에 적극 대응, 방송의 다양성 제고를 통한 시청자 선택권 확대, 콘텐츠 시장 활성화 및 유료방송시장의 선순환 구조 확립, 경쟁 활성화를 통한 방송산업의 글로벌 경쟁력 확보(방송통신위원회, 2010. 9. 17)'와 관련한 성과 평가도 이어졌다.

정책목표와 연계한 종편 채널의 성과에 대한 분석 결과는 엇갈린다. 종편 도입 초기 지상파와 종편채널 방송프로그램 장르의 다양성에 큰 변화가 없고, JTBC를 제외한 종편채널 3사의 편성은 시사/보도프로그램의 비중이 높아 장르 간 균형과 프로그램의 다양성을 보여주지 못하며 재방 비율도 높은 것으로 나타났다(조익환·이상우, 2012; 하주용, 2014). 또한 출범 초기 낮은 시청률로 인해 광고수익이 기대에 미치지 못했고 적자가 누적되면서 제작비 축소와 시사 대담 중심의 프로그램 편성이라는 저비용 사업전략으로 프로그램 제작 기반 및 콘텐츠산업 기반을 강화하고 방송의 다양성을 높이고자 했던 종편채널의 도입 취지에 부합하지 못하고 있다는 지적도 제기되었다(하주용, 2014). 그러나 2011년 1월부터 2015년 12월까지 5년 동안 방송프로그램 편성 자료 및 시청률 자료를 분석한 송인덕(2016)은 종편 채널 등장 이후 주시청시간대 방송프로그램 장르의 수직적 다양성과 수평적 다양성이 모두 증가하였고, 시청자의 노출 다양성도 증가했다는 결과를 제시하고 있다.

기존 지상파 방송과 보도 전문 채널 외에 보도 기능을 수행하는 종편 채널의 등장 이후 종편 채널의 시사 보도 프로그램이 기존 방송 뉴스의 내용과 형식에 어떠한 변화를 가져왔는지, 종편 채널과 지상파 방송 뉴스의 차별점은 무엇인지 등에 대한 논의도 진행되었다.

종편 채널 출범 이후 지상파 방송의 아이템별 보도시간이 증가하면서 기존 80~90초 분량에 단편적·파편적으로 제시하던 보도 관행에서 벗어나는 경향이 발견되고(한수연·윤석민, 2016), 종편채널 도입 이후 주제의 다양성, 취재원의 다양성, 관점의 다양성 측면에서 방송 보도의 다양성이 증가했다는 연구 결과도 제시되었다(조은영·유세경, 2014). 지상파 뉴스의 앵커들은 의견 개입 정도가 낮아 종편 채널에 비해 공정성과 객관성을 고려하는 경향을 보였으며(한수연·윤석민, 2016), 형식적 측면에서 TV 조선의 경우 영상 그래픽 및 음악 효과를 많이 사용하여 뉴스를 자극적으로 구성하면서 뉴스의 선정화가 우려된다는 점도 지적되었다(강명현, 2016).

종편 채널의 뉴스 보도가 갖는 가장 큰 특징은 관점의 차별성이다. 철도 파업을 다룬 뉴스 보도에서 지상파채널들은 유사한 보도 경향과 관점 스펙트럼을 보이고 있었으나 종편 채널들은 JTBC가 가장 긍정적인 관점을 보이는 등 보도 관점의 차별성이 뚜렷하게 나타났다(조은영·유세경, 2014). 종편 채널간의 논조 차별성은 또 다른 이슈에서도 확인되는데, 2012년부터 2015년까지 무상복지 이슈를 중심으로 한 내용 분석에서 TV조선과 채널A는 보수적, JTBC는 진보적, MBN의 경우 중립적인 논조를 띄었으며, 이러한 입장은 '취재원'보다 앵커와 기자의 논조에 의해 확연하게 드러나는 것으로 나타났다(유수정·이건호, 2017). 이러한 연구 결과들은 보수와 진보, 중립이라는 3가지 이념 체계로 구분된 국내 종편 지형도를 확인하고 있으며, 유수정과 이건호(2017)는 앵커와 기자를 통해 자사의 의견을 적극적으로 표명하는 '종편 저널리즘'의 탄생이라고 명명했다.

보도 관점의 차이는 의견의 다양성 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있지만, 한편으로는 편향성에 대한 문제를 제기한다. 이와 관련해 종편 채널의 보도가 공정한가에 대한 비판적 연구들이 적지 않다는 점은 시사하는 바가 크다. 제18대 대통령 선거 기간 동안 종편채널의 방송 뉴스를 지상파 민영방송인 SBS와 비교 분석한 원희영과 윤석민(2015)은 종편 채널들이 정량적 공정성과 정성적 공정성 차원 모두에서 편향성이 강했으며, 종편 4개 채널 중에서도 TV조선과 채널A가 다른 채널에 비해 상대적으로 높은 박근혜 후보 편향성을 드러냈다고 밝혔다. 이러한 편향성은 뉴스 스튜디오에 나와 자유롭게 의견을 개진하는 인터뷰이·출연진을 적극 활용하고, 진행자·앵커·기자가 자신의 주관적 느낌이나 견해를 거침없이 표출하는 종편 뉴스의 포맷과

도 관련이 있는 것으로 해석되었다. 또한 TV 조선과 채널A의 시사 대담 프로그램에서 빈번하게 자막을 사용하고, 자막의 내용 역시 여론화를 위한 추론이나 의혹을 제기하는 자극적이고 선정적인 문장들이 많이 사용된 것으로 나타났다(구교태, 2016). 정치주체별 불공정한 자막사용도 매우 빈번하여, 부정적 내용의 자막 사용 비율은 보수 여당보다 야당 관련 내용에서 많은 것으로 드러나는 등 종편 시사 토크 프로그램의 자막들이 특정 담론 형성을 위해 적극적으로 활용되고 있다는 것이다.

종편 채널의 시사보도 프로그램들은 기존 지상파 방송의 뉴스 내용과 형식에 변화를 초래하고 관점의 다양성을 확대하는데 일정부분 기여했다. 그러나 정파성과 선정성이 전면에 부각되고, 이슈를 다루는 방식에서 저널리즘의 기본을 훼손하는 경우가 적지 않게 나타나는 등 공론장으로서 다양한 여론 형성에 기여하는 방송의 공적 책임을 수행해 왔는가에 대해서는 회의적인 시각이 우세하다. 방송통신심의위원회의 종편채널에 대한 법정제재 건수는 그 실증적 논거로 제시되고 있다. 이러한 상황에서 종편 채널에 대한 방송의 공적 책임과 공정성은 어떤 의미를 지니며, 어떻게 구현가능한 것인지 실천적 논의가 필요한 시점이다.

04 방송의 공정성이란 무엇인가

가. 공정성에 대한 학문적 논의

방송의 공정성 개념은 방송 정책 영역에서 오랫동안 논란의 대상이 되어 온 '공익성' 개념만큼이나 추상적이고 모호하며, 적지 않은 논의가 이루어졌음에도 개념적·사회적 합의를 이루지 못한 개념이다. 국내에서 공정성 개념에 대한 논의는 공정성을 구성하는 하위 요소 혹은 세부 속성을 제시함으로써 구체성을 확보하려는 방향으로 이루어져 왔다.

강명구(1989)는 공정성에 대해 사실성, 윤리성, 이데올로기적 정당성의 세 가지 차원이 동시에 충족되어야 한다고 했고, 이민웅·이창근·김광수(1993)는 진실성, 균형성, 중립성, 다양성, 독립성, 적절성 등의 6가지로 공정성의 하위개념을 구성했다. 강태영(2004)은 정확성, 질적·양적 균형성, 종합적이고 다양한 정보와 견해의 반영, 양시양비론의 지양, 불편부당성 등을 텔레비전 보도의 공정성 기준으로 제시했다.

언론인과 수용자를 대상으로 한 설문조사를 통해 공정성 개념을 구성하고 인식의 차이를 살피는 연구들도 수행되어 왔다. 김연식(2009)은 사실성, 균형성, 중립성, 맥

락성, 다양성, 자율성 등이 방송 저널리스트의 공정성 인식을 구성하는 주요 요인이며, 뉴스를 다루는 기자는 균형성과 중립성을, 시사프로그램을 다루는 프로듀서는 사실성과 맥락성을 중요한 요소로 인식하는 차이가 나타난다고 밝혔다. 정동우와 황용석(2012)은 객관주의적 차원에서 사실성과 균형성을, 탈객관주의적 차원에서 정파성과 주관성, 주창성을 차용해 공정성에 대한 기자들의 인식을 조사한 결과 소속 신문사나 개인 특성과 관계없이 탈객관주의 관점보다는 객관주의 관점을 중요하게 생각하는 것으로 나타났다. 공정성 개념에 대해 신문, 방송, 인터넷 매체 소속 기자들을 대상으로 심층인터뷰를 수행한 박형준(2013)은 기자들이 공통적으로 인식하는 공정성 개념이 없고 절대적으로 공정한 기사는 현실적으로 불가능하다고 인식하고 있음을 밝혔다. 공정성 기준에 따른 기사 평가에 대해서는 매체별로 의견이 달랐는데, 신문 기자 대부분은 기계적 공정성, 동일 비율로 보도하는 균형성에 대해 반대한 반면, 방송 기자들의 경우 상대적으로 더 많은 기자들이 양측을 5 대 5로 균등하게 다루는 엄격한 의미의 '균형성'과 느슨한 균형성인 '비당파성'을 통한 평가에 동의하는 것으로 나타났다.

수용자들의 공정성에 대한 인식은 또 다르게 나타난다. 진실성, 적절성, 균형성, 중립성, 다양성, 독립성, 상업성, 윤리성으로 언론의 공정성 개념을 구성하고 수용자를 대상으로 가치 판단을 조사한 문종대 등(2007)의 연구 결과에서는 수용자들이 정확하고 사실적으로 보도하는 진실성과 찬반의견을 균형 있게 보도하는 균형성을 주요하게 인식한 반면, 기존 연구에서 중요하게 다루었던 독립성과 적절성은 상대적으로 덜 중요하게 인식하며, 기존 연구에서 제시되지 않았던 윤리성과 상업성을 불

출처: TV조선

공정성과 관련해 인식한다는 것을 발견했다. 손영준(2011)은 공정성을 실천하는 방안으로 보도시간과 보도태도를 핵심적인 평가항목으로 하여 수용자들의 인식을 조사한 결과, 수용자들은 텔레비전 방송이 논쟁적 사안을 보도함에 있어 대상이나 이슈의 사회적 비중 또는 사회적 필요성에 따라 보도 비중을 할애하기보다는 동등한 보도 시간과 보도 태도를 배분하는 방안을 선호한다고 밝혔다.

이러한 논의들은 공정성을 단순히 검증가능한 형식적·산술적 균형으로 인식하는 차원을 넘어 다차원적인 개념으로 보면서 하나의 기준이 중첩적으로 구현되어야 확보될 수 있는 것으로 상정하고, 내용적 차원으로 논의의 범위를 확대해 온 의의를 가진다(박성호, 2018). 그러나 공정성 개념을 구성하는 다수의 하위 요소들에 대한 검증이 쉽지 않을 뿐 아니라 요소들 간의 모순과 긴장 관계, 속성간 경쟁이 형태를 변화시키면서 논란을 야기하기도 한다(박성호, 2018; 조항제, 2019). 이로 인해 원희영과 윤석민(2015)은 지금까지 이루어진 공정성 논의를 바탕으로 공정성을 구성하는 하위 요인들을 망라하고 논리적으로 체계화하는 것은 요원할 뿐 아니라 그러한 시도가 타당하지 않을 수도 있다고 지적한다.

공정성의 문제를 가치 판단이 개입된 규범적 실천의 문제로 바라보는 시각도 존재한다. 최영재와 홍성구(2004)는 언론 공정성의 운영 원리로 언론의 자유가 우선되어야 하며, 언론 공정성의 원칙이 언론 자유의 핵심을 구성하는 본질적 영역에 영향을 미쳐서는 안 된다고 설명한다. 사실을 균형 있게 보도하는 전통적인 공정성 개념을 넘어 옳고 그름을 가리는 언론의 규범적 판단 역할이 언론 자유의 측면에서 보다 부

합한다는 것이다. 문종대와 윤영태(2004) 역시 언론의 자유를 공정성의 필요조건으로 제시하면서 자율적인 언론이 보도하는 내용을 공정한 것이라고 제시한다. 내·외부적으로 자유로운 언론이 보편적 가치를 수행할 때, 그것이 공정한 언론이라는 것이다. 이준웅과 김경모(2008)는 바람직한 뉴스의 세 가지 구성요소로 공정성, 품질, 품위를 제시하면서, 공정성은 다양성을 전제로 담론적 공정성과 외연적 공정성으로 구성된다고 설명한다. 담론적 공정성은 이해당사자의 입장이 정당하게 반영되어야 한다는 것이고, 외연적 공정성은 한 사회에서 비지배적인 관점도 충분히 반영되도록 하는 것, 즉 약자 배려의 원칙을 의미한다. 이러한 논의들은 공정성을 실천가능하고 바람직하며 이상적인 언론규범으로 바라보는 것이라 할 수 있다(정동우·황용석, 2012).

공정성을 설명하기 위해 하위 구성요소들을 구성하고 이러한 가치들에 대한 언론인 간 인식 차 혹은 수용자가 인식하는 공정성의 가치를 살피거나 공정성을 언론의 실천 영역에서 바라보는 논의들은 모두 공정성을 조금 더 구체화하고 현실에서 구현 가능한 것으로 전환하고자 하는 노력이라 할 수 있다. 이러한 논의들은 더 추상적이고 모호한 개념의 나열들로 인해 난해성을 재확인하는 것 같기도 하지만, 한편으로 낯설지 않은 것은 이들 개념이 저널리즘 영역에서 오랫동안 반복적으로 등장했던 개념들이기 때문이다. 결국 공정성에 대한 논의는 저널리즘의 기본 원칙으로 회귀할 수밖에 없다.

나. 방송의 공정성에 대한 법원의 판단

학문적 담론으로서 공정성에 대한 논의가 그 개념적 정의와 규범적 차원에서 논의되어 온 것과 별개로, 우리 사회에서 방송의 공정성은 현실의 투쟁으로 나타났고 방송심의를 통해 재단되어 왔다.

방송의 공정성 확보를 목표로 2012년 170일간 파업을 진행한 MBC와 관련한 다수의 법적 소송에서 법원은 방송의 공정성에 대한 해석을 제시하고 있다. 방송의 자유는 주관적 기본권으로서의 성격과 민주주의 사회에서 자유로운 의견 형성을 위해 필수적인 기능을 행하는 객관적 제도로서 이중의 성격을 가진다. 객관적 제도로서 방송의 자유를 실현하기 위해 방송법과 방송심의규정 등의 법적 규율은 방송의 객관성과 공정성의 의무를 부여하고 있으며, 방송의 자유는 그 권리의 행사와 함께 공정한 방송을 실현할 의무도 포함하고 있는 것이다. 방송의 자유를 실현하기 위해 요구되는 방송의 공정성 준수에 대한 판단은 방송의 제작과 편성 과정에서 구성원의 자

유로운 의견 제시와 참여 하에 민주적으로 의사 결정이 이루어질 수 있도록 하는 제도적 장치의 마련과 그 준수 여부를 기준으로 한다. 법원은 방송의 공정성이란 일체의 가치 판단을 배제한 단순한 사실의 나열이 아니라 주관적 가치 판단에 따른 임의적 편성을 배제하고 다양한 가치를 수렴하여 사실에 기초한 객관적이고 가치중립적인 방송을 하여야 한다는 것을 의미하는 것인데, 가치는 그 자체로 주관적인 것이어서 어떠한 내용의 방송이 공정한 것인지에 대한 판단은 관점에 따라 달라질 수밖에 없다고 전제하고 있다. 방송의 공정성은 방송의 결과물로 판정되는 것이 아니라 방송 제작 및 편성 과정에서 방송 제작 종사자들이 문제제기를 할 수 있고 제기된 문제점이 당사자가 합의한 절차에 따라 합리적으로 해결되었는지 여부를 통해 평가받는다(서울고등법원 2015. 5. 7. 선고 2014노1664 판결; 서울고등법원 2015. 6. 12. 선고 2014나10931 판결). 이와 같은 법원의 판결은 방송의 공정성 실현 여부를 판단하는 구체적이고 현실적인 기준을 제시한 것으로써, 방송의 공정성은 어느 일방의 주장을 통해 확인되는 것이 아니라 방송 제작 및 편성 과정에서 방송 종사자들이 다양한 의견을 제시하고, 합리적·민주적 의사 결정이 이루어질 수 있는 제도적 장치의 존재와 해당 제도의 작동 여부를 통해 확인되는 것임을 천명한 것이다(정영주, 2018).

한편, 시민방송 RTV가 방송한 이승만 전 대통령과 박정희 전 대통령을 다룬 다큐멘터리 〈백년전쟁〉에 대해 2013년 방송통신심의위원회가 방송의 공정성, 객관성, 균형성을 충족하지 못했다는 이유로 '관계자 징계 및 경고' 처분을 내리자 방송사가 제기한 심의 제재 처분 취소 소송에서 대법원은 해당 처분이 부당하다고 방송통신심의위원회 패소 판결을 내렸다(대법원 2019. 11. 21. 선고 2015두49474 판결). 법원은 '객관성'이란 사실을 왜곡하지 않고 증명 가능한 객관적 사실에 기초하여 있는 그대

로 가능한 한 정확하게 사실을 다루어야 한다는 것을 의미하고, '공정성'이란 사회적 쟁점이나 이해관계가 첨예하게 대립된 사안에 대해 다양한 관점과 의견을 전달함에 있어 편향적으로 다루지 않는 것을 의미하며, '균형성'이란 각각의 입장에 대하여 시간과 비중을 균등하게 할애해야 한다는 양적 균형이 아니라 관련 당사자나 방송 대상의 사회적 영향력, 사안의 속성, 프로그램의 성격 등을 고려하여 실질적으로 균등한 기회를 제공함으로써 공평하게 다루는 것을 의미한다고 정의내렸다. 법원은 심의규정상의 객관성, 공정성, 균형성 유지의무 위반은 엄격하게 인정해야 하지만, 국민의 생활이나 정서 및 여론형성 등에 미치는 영향력의 정도나 범위를 고려하여 매체별, 채널별, 프로그램별 특성에 따라 심사기준의 상대적 적용이 필요하다고 보았다. 이러한 전제 위에서 이 사건 각 방송은 공적 인물과 공적 관심 사안에 관한 것이고, 제작자가 기획에서 방송에 이르기까지 사실 확인을 위하여 상당한 노력을 투입하였을 뿐만 아니라 그 내용도 사료에 기초하고 있으며, 역사 다큐멘터리의 경우에는 방송의 균형성을 선거방송이나 보도방송과 같이 한 프로그램 내에서 다양한 의견이나 관점에 대해 각각 동등한 정도의 기회를 기계적으로 제공해야 하는 것으로 이해하여서는 아니 되며, 시청자 제작 프로그램의 특성상 다른 이의 참여를 통해 상반되는 의견을 제시할 기회가 열려 있는 점 등을 감안할 때 심의규정상 객관성, 공정성, 균형성 유지 의무를 위반한 것이라 보기 어렵다고 결론 내렸다. 해당 대법원 판결은 다수의견과 반대의견이 7:6으로 팽팽하게 대립한 결과였다. 다수의견과 반대의견 사이에 공정성과 균형성에 대한 개념 정의가 상이한 것은 아니다. 그러나 반대의견에서는 균형성이 특정 방송 프로그램 안에서 유지되어야 하는 것으로서, 하나의 프로그램 안에 다양한 관점을 소개하는 것이 공정성, 균형성의 요구라고 해석했다.

다. 방송의 공정성과 방송심의 제도

방송의 공정성을 심사기준으로 하는 방송통신심의위원회의 제재조치에 대한 대법원의 판결은 방송 심의 제도를 둘러싼 논의로 이어진다. 대법원 판결에서 다수의견에 대한 보충의견으로 김재형 대법관은 방송의 공적 책임과 방송의 공정성을 강조하는 것은 우리 방송 현실에 비추어 정당성을 찾을 수 있으나 정치적 중립성이 보장되지 않는 행정기관이 방송심의 제도를 통하여 방송의 공정성을 강제하는 것은 방송의 자유를 침해할 수 있다는 점을 지적하고 있다. 방송심의기준인 방송의 공정성, 객관성과 균형성이 방송 내용에 대한 규제 기준이라는 점에서 '행정기관에 의한 방송내용 규제'는 표현의 자유에 대한 중대한 위협이 될 수 있기 때문이다. 또한 방송의

출처: 방송통신위원회

객관성과 공정성은 시대에 따라 변화할 수 있고 다양한 시각에 따라 다른 의미를 가질 수 있는 가치 지향적 성격의 개념으로 특히 논쟁적인 사안에서 객관성과 공정성 기준을 준수하고 있는지는 판단하는 사람이 누구인지에 따라 달라질 수 있고, 이러한 불명확한 기준에 따라 제재조치를 하는 것은 자유로운 토론이 보장되어야 할 공론장을 무너뜨릴 수 있다는 것을 지적하고 있다(대법원 2019. 11. 21. 선고 2015두49474 판결).

방송심의 제도에 대한 법원의 우려에서도 나타나듯이 그동안 방송통신심의위원회와 방송심의 제도에 대해서는 적지 않은 비판이 있어왔다. 정부 여당 추천 6인, 야당 추천 3인으로 구성되는 심의위원회의 구성상 정치적 사안에 대한 정파적 심의가 이루어질 가능성이 높고, 방송 심의 규정이 모호하고 추상적이며, 특히 공정성과 객관성, 균형성 등에 대한 자의적 해석이 우려된다는 점 등이 대표적이다(김서중, 2014; 심석태, 2012; 윤성옥, 2009, 2015; 이창현, 2008; 이춘구, 2014; 최우정, 2013). 공정성을 기준으로 방송의 내용을 규제하는 것은 정치 권력과 정부에 비판적인 언론에 대한 정치적 압력으로 작용할 수 있으며, 특히 정치적으로 구성된 방송통신심의위원회 체제 하에서 이 같은 우려는 커질 수밖에 없다는 것이다(이창현, 2008).

방송통신심의위원회의 심의 결정 내용을 분석한 연구들은 방송심의의 정파성에 대한 우려를 실증적으로 보여주고 있다(김재영·이승선, 2015; 유승관, 2014; 이창훈·우형진, 2011). 방송심의가 정치적 이해관계로부터 자유롭지 못하고(유승관, 2014), 가장 많은 제재 사유인 객관성은 공정성 개념과 혼용되어 중복 제재되는 경향이 나타나며, 양적 균형성을 엄격하게 요구함으로써 정부에 대한 방송의 비판과 감시라는 본질적 기능을 위축시킬 가능성이 있다고 지적한다(이창훈·우형진, 2011). 김재영과 이승선(2015)은 종편 개국 이후 3년간 방송된 지상파와 종편의 뉴스와 시

사보도프로그램 중 여야위원 간 대립구도가 6:3 양상으로 극명하게 나타난 사례 28건을 분석한 결과 심의 규정의 공정성과 객관성 조항이 적용된 경우가 많았으며, 다수결에 의한 차별과 배제, 의결정족수 충족을 위한 합의, 제재 수위의 자의적 적용과 종편에 대한 관대한 처분, 진영논리에 따른 차별심의가 순차적, 복합적으로 작용하는 경향성을 발견했다.

05 향후 종편의 바람직한 보도 방향

방송심의 제도의 위헌성과 정파성 시비 등은 종편 출범 이후 더욱 논란이 되었다. 이는 방송심의 결과가 종편 채널의 재승인 심사에 영향을 미치기 때문이다. 방송심의 규정 위반으로 법정 제재조치를 받으면 방송사업자가 매년 받는 방송평가에서 감점을 받고, 방송평가 점수는 1,000점 만점의 재승인 심사에서 400점을 차지한다. 뿐만 아니라 방송심의 제재 건수는 종편 재승인 심사에서 별도의 조건으로 부가되어 왔으며, 2020년 재승인 조건에 따르면 방송심의 법정 제재는 5건 이하여야 한다. 방송의 공정성, 객관성, 균형성이라는 추상적이고 모호한 심의 기준에 근거하여 정치적 이해관계로부터 자유롭지 못한 방송통신심의위원회의 심의 결과가 재승인의 주요한 조건이 되면서 규제 순응성에 영향을 미칠 수 있음을 고려하면, 현행 심의 제도에 대한 개선 논의가 시급하다.[2)]

현행 재승인 심사 제도의 한계도 적지 않다. 재승인 심사 항목 중 방송의 공적 책임·공정성·공익성 등의 개념은 추상적일 뿐 아니라 다른 심사항목들을 모두 포괄할 수 있는 범위에 걸쳐있고 지역적·사회적·문화적 필요성 및 타당성이나 방송발전을 위한 지원계획 등도 의미가 불분명한 측면이 있다(정보통신정책연구원, 2014). 정성평가로 인한 자의적 해석과 심사위원 구성 등에 대한 논란도 제기된다. 실제로 올해 종편 채널 재승인 심사의 중점 심사항목이었던 '공적 책임·공정성의 실현 가능성 및 지역·사회·문화적 필요성'에서 심사위원 간 점수 차가 최대 2배 이상인 것으로 나타나 심사위원의 주관이 강하게 반영된다는 점이 드러났다(미디어오늘, 2020, 5, 3).

2) 방송심의 제도의 개선 방안에 대한 논의는 이 글의 범위를 넘어선다. 다만, 김재영과 이승선(2015)이 지적하는 바와 같이 방송심의 개선과 관련해 사실상 나올 수 있는 대안은 모두 나와 있다고 할 수 있다. 자율 심의 체제로의 전환, 심의 업무의 독립성과 전문성 강화, 명확성·최소규제 방향으로의 심의규정 체계 개선, 심의기준과 적용에서의 타당성·일관성 확보, 장르별 차별적 심의기준 적용, 심의위원 구성에서의 정파성 배제 등이 대표적이다. 특히 공정성 심의와 관련하여서는 언론의 자유 위축에 대한 우려와 공정성 개념의 모호함을 고려하여 선거와 보도, 논평에 한정하여 이루어져야 한다고 지적하고 있다(이승선, 2020; 조연하, 2012).

보다 근원적으로 종편 채널 재승인을 둘러싼 논란은 방송의 공적 책임과 공정성 개념의 추상성과 모호함에 있다. 이로 인해 자의적 해석과 적용이 가능하여 정치 진영 논리로 치환될 가능성이 높고, 실제 그러한 현실이 목도되어 왔기 때문이다. 그러나 이러한 현실을 이유로 방송의 공정성이 폐기되거나 포기할 수 있는 것은 아니다. 조항제(2020)는 '공정성'은 그 개념의 난해성에도 불구하고 언론에 대한 평가 의도를 전제하는 규범적 평가성과 개방성, 역사적 전형성, 진취적 방향성을 가지고 있다는 점에서 해악보다 이점이 많은 개념이며, 공정성은 사실성, 중요 관련성, 투명성, 불편부당성, 다양성, 균형성, 중립성, 반편향성, 독립성, 본래성과 같은 언론의 가치 혹은 준칙과 두루 관련이 있는 개념이라고 설명하고 있다.

이와 같은 관점에서 결국 종편 보도의 공정성은 저널리즘의 기본 원칙과 규범의 실천으로 귀결될 수밖에 없다. 앞서 살펴본 공정성의 구성요소와 실천에 대한 무수한 학문적 논의는 사실상 저널리즘에 요구되는 기본적인 원칙들을 재확인하고 재구성하는 것이라 해도 과언이 아니다. 공정성에 대한 논의는 '좋은 저널리즘'(남재일·이강형, 2017), '바람직한 저널리즘'(이준웅·김경모, 2008), '사실을 기초로 수용자에 중요한 계기적 정보를 투명하게 작성해서 편향 없이 중립적·균형적으로 보도하는 언론'(조항제, 2020)의 모습으로 환원된다. 결국 종편 채널에 요구되는 방송의 공정성은 사실 확인, 객관성, 균형성, 중립성, 다양성, 독립성, 불편부당성, 자율성, 사회 정의, 진정성, 품위와 같은 가치들을 추구해 나감으로써 구현되는 것이고, 이러한 가치들은 저널리즘 영역에서 반복적으로 요구되어 온 규범들이다. 공정성 개념이 추상적이고 모호하다고 해서 실현할 수 없는 것이라고 치부할 수는 없다. 기본적으로 지켜야할 저널리즘의 원칙들을 지키는 것으로부터 방송의 공정성 구현이 시작되는 것이다. 대법원 판결문에 적시된 것처럼 방송 내용의 공정성, 객관성은 방송사업자의 자발적인 의지가 무엇보다도 중요하고, 규제기관의 규제만으로는 담보될 수 없다(대법원 2019. 11. 21. 선고 2015두49474 판결).

이와 함께 법원이 판결을 통해 제시한 방송의 공정성 차원도 반영해야 한다. 법원은 방송의 결과물이 아니라 방송 제작 및 편성 과정에서 종사자들이 다양한 의견과 문제제기를 할 수 있고 합리적·민주적 의사 결정이 이루어질 수 있는 제도적 장치의 존재와 작동 여부를 통해 방송의 공정성을 판단할 수 있다고 보았다. 이 같은 점에서 재승인 조건으로 부가된 편성위원회의 합목적적인 운영은 방송 공정성 구현의 또 다른 시험대가 될 수 있을 것이다. 또한, 종합편성이라는 채널의 성격과 선거나 보도, 다큐멘터리 등 채널에서 제공되는 프로그램의 성격을 감안하여 객관성과 공정성, 균형성을 모색하는 노력이 요구된다.

출처: 방송통신심의위원회

마지막으로 현행 방송 심의 제도와 재승인 심사의 한계에도 불구하고, 종편 채널에 방송의 공적 책임과 공정성, 공익성을 요구하는 이유를 짚지 않을 수 없다. 우리 방송 환경에서 보도는 '아무나' 할 수 있는 것이 아니다. 지상파 방송뿐 아니라 보도를 포함하는 종합편성채널과 보도 전문 채널은 국가로부터 허가 또는 승인을 받아야 하는 엄격한 진입규제를 받고 있고, 일반 PP 사업자들이 유사 보도 프로그램을 내보내는 것은 허용되지 않는다. 유튜브에서 1인 크리에이터가 뉴스와 시사 대담 프로그램을 진행하고 이러한 채널의 구독자 수가 100만이 넘는 미디어 환경에서도 유료방송 플랫폼을 통한 보도는 승인받은 한정된 사업자에게만 허락된다. 엄격한 진입 규제는 특권이 된다. 보도를 할 수 있는 것 자체가 특혜인 상황에서는 부여받은 권리에 상응하는 공적 책임이 요구되는 것이다.

우리 사회에서 종편 채널과 관련한 논의는 뿌리 깊은 언론의 정치병행성 속에 진영 간 대립과 투쟁의 장으로 치환되어 왔다. 정파성 자체는 더 이상 문제가 아닐 수도 있다. 정파성이 바람직해서라기보다는 모두가 정파성을 인식할 정도로 현실이 되어 버렸기 때문이다. 문제는 정파성을 표현하고 다루는 방식에 있다. 정파성과 무관하게 오보와 막말, 편파 보도는 그 자체로 보도의 질을 떨어뜨리고 방송의 수준을 저하시킨다(김재영·이승선, 2015). 이런 관점에서 저널리즘의 품질에 대한 문제제기는 아무리 강조해도 지나친 것이 아니다. 종편 채널의 공적 책임과 보도의 공정성은 저널리즘이 역사적으로 내재해 온 기본 가치들을 지키고, 방송이기 때문에 요구되는 최소한의 사회적 책임을 방기하지 않는 것으로부터 시작된다. 어렵게 재승인을 받은 두 종편 채널들의 다음 번 재심사는 '기본'의 수준을 어디에 두었는가 보여주는 성적표가 될 것이다.

참고 문헌

1) 강명구 (1989). 탈 사실의 시대에 있어 뉴스공정성의 개념구성에 관한 연구. 〈신문연구소학보〉, 26호, pp.85–111.
2) 강명현 (2016). 지상파와 종편채널의 뉴스특성 비교연구. 〈언론과학연구〉, 16(1), pp.5–36.
3) 강태영 (2004). 텔레비전 보도와 공정성 기준: 정치관련 보도를 중심으로. 한국방송학회 주최 학술세미나 〈텔레비전 저널리즘의 공정성과 정치〉 자료집, pp.1–18.
4) 경향신문 (2009. 9. 15). 종합유선방송사업자 "종편 '황금채널' 누구 맘대로". URL: http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=200909151801505&code=940705
5) 과학기술정보통신부 (2019. 12. 3). [보도자료] 「방송법 시행령」 일부개정안 국무회의 의결–종편PP 채널 의무송출 폐지.
6) 구교태 (2016). 종편 시사 프로그램의 자막 현황과 특성에 관한 연구. 〈언론과학연구〉, 16(1), pp.37–58.
7) 김서중 (2011). [미디어] 종편–특혜, 특혜, 특혜. 〈황해문화〉, 70호, pp.495–501.
8) 김서중 (2014). 정치적 심의로 얼룩진 방송통신심의위원회. 〈황해문화〉, 82호, pp.357–363.
9) 김연식 (2009). 방송 저널리스트의 공정성 인식 연구. 〈한국언론학보〉, 53권 1호, pp.161–186.
10) 김재영·이승선 (2012). 종합편성채널 정책 평가 : 정책의 내용과 결정과정 분석을 중심으로. 〈방송문화연구〉, 24권 1호, pp.7–38.
11) 김재영·이승선 (2015). 방송심의의 정파성에 대한 시론적 검증. 〈방송과 커뮤니케이션〉, 16(4), pp.49–86.
12) 남재일·이강형 (2017). 좋은 저널리즘의 구성 요소에 대한 기자 인식 변화 추이. 〈언론과학연구〉, 17(2), pp.82–128.
13) 뉴스타파 (2017. 3.15). '양치기 소년' 종편…방통위, 조건 달아 또 승인하나. URL: https://newstapa.org/article/ME2xX
14) 문종대·윤영태 (2004). 언론 공정성 개념의 재개념화. 〈한국언론정보학보〉, 27호, pp.93–122.
15) 문종대·안차수·진현승·안순태 (2007). 언론 수용자의 공정성 개념에 대한 탐색적 연구. 〈한국언론정보학보〉, 38호, pp.183–210.
16) 미디어오늘 (2009. 11. 12). 의무전송시 종편이 지상파보다 유리 . URL: http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=84108
17) 미디어오늘 (2020. 5. 3). TV조선·채널A 재승인 심사 채점표를 공개합니다. URL: http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=206890
18) 박상원 (2015). 종합편성채널 출범에 대한 정책형성과정 분석. 〈사회과학연구〉, 26권 3호, pp.135–156.
19) 박성호 (2018). 공영방송 저널리즘을 위한 불편부당성 개념의 재구성. 〈언론정보연구〉, 55(1), pp.119–160.
20) 박형준 (2013).공정성 개념과 평가에 대한 기자들의 인식 연구. 〈언론과학연구〉, 13(1), pp.262–289.
21) 방송통신위원회 (2010. 9. 17). 〈종합편성 및 보도전문 방송채널사용사업 승인기본계획〉.
22) 방송통신위원회 (2014. 1. 28). [보도자료] 시정명령을 위반한 종편PP 4개 사에 과징금 처분.
23) 방송통신위원회 (2014. 3. 19). [보도자료] 방통위, 2014년도 종편·보도PP 재승인 의결.
24) 방송통신위원회 (2017. 3. 24). [보도자료] 방통위, 종합편성 방송채널사용사업자 재승인 의결.
25) 방송통신위원회 (2019. 8. 23). [보도자료] 제41차 위원회 결과 브리핑 자료.
26) 변상규 (2010. 7월). 종편·보도 PP 선정 이슈와 정책 방안 : 우리가 원하는 종편PP의 모습은 무엇인가?. 한국방송학회 〈방송콘텐츠 산업 활성화를 위한 합리적 채널 정책 방안 제1차 토론회〉 자료집.
27) 손영준 (2011). TV 뉴스 공정성에 대한 시민 인식 조사: 시민은 동등 비중의 원칙을 더 원한다. 〈한국방송학보〉, 25권 5호, pp.122–158.
28) 송인덕 (2016). 종합편성채널 도입에 따른 TV방송의 다양성 변화 연구. 〈한국언론학보〉, 60(2), pp.399–434.
29) 심미선 (2014). 시청률로 살펴 본 종합편성채널의 현주소. 미디어미래연구소(편), 〈Content+ Future〉, pp.7–22. 서울: 미디어미래연구소.
30) 심석태 (2012). 방송심의 기구의 '민간·독립성 신화'에 대한 고찰. 〈미국헌법연구〉, 23권 3호, pp.163–203.
31) 연합뉴스 (2017. 3. 24). 채널 재승인 성공한 종편, 막말·편파 방송 사라질까. URL: https://www.yna.co.kr/view/AKR20170324102951033
32) 오마이뉴스 (2020. 3. 27). TV조선 재승인 보류엔 "언론탄압", 지상파엔 "편파방송". URL: http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002626642

참고 문헌

33) 원희영·윤석민 (2015). 종합편성채널의 보도 공정성에 관한 연구: 제18대 대통령 선거에 대한 메인뉴스 분석을 중심으로. 〈한국방송학보〉, 29권 1호, pp.117–148.
34) 유수정·이건호 (2017). 메인 뉴스 논조 차별화가 드러낸 한국 종편 저널리즘의 지형. 〈한국언론학보〉, 61(1), pp.7–35.
35) 유승관 (2014). 우리나라의 방송 공정성 심의규제 분석과 대안. 〈정치커뮤니케이션연구〉, 32호, pp.157–194.
36) 윤성옥 (2009). 방송의 공정성에 관한 법적 개념과 규제 범위. 〈방송과 커뮤니케이션〉, 10권 1호, pp.37–77.
37) 윤성옥 (2015). 방송심의 제재와 방송의 자유 보호에 관한 법원 판결 분석. 〈언론과 법〉, 14(3), pp.115–147.
38) 이민웅·이창근·김광수 (1993). 보도공정성의 한국적 기준을 위한 연구. 〈방송연구〉, 36호, pp.180–213.
39) 이승선 (2020). 〈백년전쟁〉 사건과 대법원 판결의 의미–저널리즘의 규범, 절대적 해석은 없다. 〈신문과 방송〉, 2020년 2월호, pp.6–10. 서울: 한국언론진흥재단.
40) 이준웅·김경모 (2008). '바람직한 뉴스'의 구성조건: 공정성, 타당성, 진정성. 〈방송연구〉, 67호, pp.9–44.
41) 이창훈·우형진 (2011). 방송심의규제의 공정성 적용에 관한 연구: 2003~2010년 방송심의결정 분석을 중심으로. 〈미디어 경제와 문화〉, 9권 3호, 7–56.
42) 이창현 (2008). 공정성 관련 방송심의를 둘러싼 사회적 갈등 분석: 〈PD수첩〉과 촛불시위 관련 프로그램의 심의를 중심으로. 〈방송연구〉, 67호, 45–68.
43) 이춘구 (2014). 방송의 자유와 중대 보도의 공정성 긴급심의 제도 연구. 〈법학연구〉, 42집, pp.221–265.
44) 정동우·황용석 (2012). 공정성 개념에 대한 신문기자들의 인식 차이 연구. 〈언론과 사회〉, 20(3), pp.120–158.
45) 정보통신정책연구원 (2014). 〈방송사업자 재허가 재승인 제도 개선 방안 연구〉. 방통융합정책연구 KCC–2014–10. 과천: 방송통신위원회.
46) 정영주 (2018). 방송 자유의 성격과 주체, 구현 방안에 대한 법원의 인식 분석 : MBC 파업 관련 판례를 중심으로. 〈방송과 커뮤니케이션〉, 19권 2호, pp.5–48.
47) 조연하 (2012). 방송내용 심의기준 관련 법규정의 체계성. 〈방송과 커뮤니케이션〉, 13(4), 203–236.
48) 조은영·유세경 (2014). 종합편성 채널 도입과 방송 뉴스 보도의 다양성. 〈한국언론학보〉, 58(3), pp.433–461.
49) 조익환·이상우 (2012). 경쟁환경에 따른 신규 미디어와 기존 미디어의 프로그램 다양성 연구: 기존 지상파 방송과 신규 종합편성 채널의 다양성 비교. 〈한국방송학보〉, 26권 6호, pp.177–212.
50) 조항제 (2019). 〈한국 언론의 공정성–이론적 구성〉. 서울: 컬처룩.
50) 조항제 (2020). 공정성이란 무엇인가–사실이나 주장에서 호혜적 떳떳함을 잃지 않아야. 〈신문과 방송〉, 2020년 2월호, pp.11–16. 서울: 한국언론진흥재단.
51) 최영재·홍성구 (2004). 언론 자유와 공정성. 〈한국언론학보〉, 48권 6호, pp.326–342.
52) 최우정 (2013). 헌법상 방송의 자유보장을 위한 현행 방송심의제도의 문제점과 개선방향. 〈공법학연구〉, 14권 2호, pp.3–30.
53) 파이낸셜뉴스 (2010, 12, 5). 종편에도 미디어렙 도입 검토해야..케이블TV 업계. URL: http://www.fnnews.com/news/201012051317515552?t=y
54) 하주용 (2014). 종합편성채널의 초기 성과 분석–사회문화적 성과와 운영 성과를 중심으로. 〈방송통신연구〉, 2013년 겨울호(통권 제85호), pp.37–67.
55) 한수연·윤석민 (2016). 종합편성채널 출범이 지상파 방송 뉴스에 미친 영향. 〈한국방송학보〉, 30권 1호, pp.169–210.
56) 홍종윤·정영주·오형일 (2017). 2000년대 이후 한국 방송 산업의 신규 매체 및 채널 도입 정책에 관한 통시적 접근. 〈언론정보연구〉, 54(3), pp.173–219.
57) PD저널 (2020, 4, 19). TV조선·채널A 재승인 의결 하루 앞두고 '취소 청원' 20만명 돌파. URL: http://www.pdjournal.com/news/articleView.html?idxno=71242
58) 대법원 2016. 5. 24. 선고 2016두33346
59) 대법원 2019. 11. 21. 선고 2015두49474
60) 서울고등법원 2015. 5. 7. 선고 2014노1664
61) 서울고등법원 2015. 6. 12. 선고 2014나10931
62) 서울고등법원 2016. 1. 13. 선고 2014누61462

코로나19 보도를 통해 본 사회적 재난을 보도하는 언론의 향후 과제

강소영 중재위원(서울제7중재부)/서울디지털대 미디어영상학과 교수

들어가며

현대 사회는 위험 또는 위기의 사회라고 부를 정도로 절대적으로 안전한 곳이 없어 보이는 사회다. 특히 지구온난화, 기후 변화, 각종 테러, 지진과 감염병 등 위기 발생의 가능성이 점차 증가하는 가운데, 실제로 최근 한국 사회는 일련의 재난 사태와 그에 따른 언론보도를 경험해 왔다. 재난보도의 종류는 다양하다. 재난보도 중에서도 지진, 여름철 집중 호우 등 자연재해에 대한 보도는 세월의 경험이 쌓이며 정상적인 보도 방향을 잡았다는 긍정적 평가가 대세인 것으로 보인다. 그러나 세월호 참사나 현재까지도 진행 중인 코로나19 사태 등의 사회적 재난 관련 보도에 대해서는 여전히 비판이 앞선다.

코로나 19 사태 때도 반복된 낙인찍기·경마중계식 보도

이번 코로나19 사태 때에도 재난보도와 관련해 꾸준히 문제가 제기돼 온 낙인찍기·경마중계식 보도가 반복적으로 나타났다. 최근 이태원 클럽 등지에서 확진자가 대거 발생했을 때 일부 언론은 성 소수자, 20대 등에 대한 혐오를 유발할 수 있는 프레이밍을 선택했다. 코로나19 초기 상황 때는 대구 지역의 확진자 증가로 인해 '우한 폐렴'이 아니라 '대구 폐렴'이란 단어가 헤드라인 등에 사용되며, 특정 지역에 대한 인신공격적 댓글이 생산되기도 했다. 특정 집단과 지역 등을 거명하는 낙인찍기식 보도는 언론이 반드시 지양해야 하는 보도이다. 이러한 문제 제기 이후 대부분 언론은 '코로나19(COVID-19)'를 공식 명칭으로 사용하고 있지만, 당시 몇몇 언론은 여전히 우한 폐렴이라는 명칭을 의식적으로 고수했다.

확진자 수를 마치 경마중계하듯 경쟁적으로 보도하는 보도 양태 역시 코로나 19라는 장기적 재난을 극복하는 데 아무런 도움이 되지 않고 있다. '확진자 1,000명 돌파', '수백 명 집단 감염의 온상' 등의 보도는 이른바 경마중계식 보도의 전형으로, 마치 언론이 경마장에 앉아 불구경 하듯 기사를 쓴 우리 언론의 창피한 민낯을 보여준 것이나 다름없다.

2015년 세계보건기구가 만든 〈신종 감염병 가이드라인〉[1]은 새로운 전염병의 명칭을 결정할 때 특정 지역이나 사람, 동물 이름을 사용하지 말 것을 당부하고 있다. 그러나 일부 기사의 헤드라인은 이러한 가이드라인을 전혀 고려하고 있지 않음을 여실히 보여준다. "대구 우한 폐렴 능동감시 대상자 6명…확진자 없어" 등 마치 대구가 우한 폐렴의 본산지 같은 표현, "우한 교민, 아산·진천 격리수용…무증상자부터 우선 입국" 등 어떤 지역을 특정한 보도, "대림동 차이나타운 가보니… 가래침 뱉고, 마스크 미착용 위생불량 심각"처럼 지역 차별적 표현을 사용한 보도 등 문제적 보도 사례는 많다. 이러한 보도는 특정 국가·지역 및 집단에 대한 나쁜 이미지를 조성해 선입견과 적대감만을 만들어낼 뿐 실질적인 재난 해결에는 전혀 도움을 주지 못했다.

언론의 5가지 기능을 얘기한 정치학자 헤롤드 라스웰에 따르면 언론이란 환경에 대한 정보를 제공해주는 환경 감시 기능은 물론, 문제 해결을 위해 선택적 대안을 제시하는 상관 조정 기능도 있다고 말했다. 이렇듯 언론은 위기관리 커뮤니케이션의 일환으로 재난보도 시 선택적 대안을 제시해 위기에서 벗어나도록 조력하는 역할을 해야 하며, 특정 지역·집단을 낙인찍고 경쟁적으로 자극적인 수치만을 내보내는 보도 방식은 지양해야 한다.

1) URL: https://www.who.int/home/search?query=2015+guide&page=1&pagesize=10&sortdir=html

사회적 재난의 전달자가 아닌 해결 주체로서 언론의 역할

"언론은 재난 극복의 조력자에서 더 나아가 주체라는 인식을 가지고 책임 있는 보도를 해야 한다"며 재난 상황에서 언론의 역할에 더욱 힘을 싣는 주장 역시 주목할 만하다. 세월호 사고 초기 '전원 구조' 기사는 사회적 재난 상황에서 경쟁적이고 무리한 보도가 낳은 오류였고 결과적으로 재난 보도의 본질적 목표인 '사고의 수습'까지 어렵게 만든 한국 언론사 최대의 오보였다. 우리는 이를 통해 사회적 재난 발생 시 언론은 단순한 전달자가 아닌 재난 극복의 주체라는 사실을 인지하고, 재난 극복의 방향을 제시해야 한다는 교훈을 얻었다. 다음은 사회적 재난 해결의 주체로서 언론이 참고할 만한 반면교사 사례다.

〈사례 1〉 특정 종교에 대한 추측성 보도로 인한 사회적 갈등 생산

'신천지' 종교에 대한 추측성 보도는 한때 심각한 문제를 야기했다. 그래서 국내 코로나19 바이러스 감염의 슈퍼 전파자로 알려진 신천지 신도들을 다루는 보도에 좀 더 주의를 기울여야 했다는 비판이 있다. 즉 신천지 신도 상당수가 방역 협조에 적극적이지 않아 크나큰 사회적 원성을 샀던 상황에서 대부분 언론은 바이러스의 '주요 전파 집단'이 '사이비' 종교인 '신천지' 신도들이라고 단적으로 지목했다. 또한 언론은 신천지를 향한 분노를 적극적으로 이용해 기사에 반영했으며, 이는 다양한 추측성 보도로 이어졌다. 이러한 사회적 갈등과 분노만을 양산한 자극적인 기사는 사고를 수습하는 데는 큰 도움이 되지 않았다.

〈사례 2〉 특정 집단을 '악마화'하는 보도

심지어 신천지 교도들을 악마나 사탄으로 표현하는 언론 보도까지 나왔다. 특정 집단이나 대상을 '악마화'하는 보도는 오히려 해당 집단의 반발심을 불러 일으켜 방역 작업에 역효과를 미쳤다는 지적이 나왔다. "이만희 신천지 총회장 등장 후 이슈된 '눈동자'와 '박근혜'?" 또는 "신천지의 그림자가 떠올랐던 그 영화" 등이 그 사례다.

〈사례 3〉 "방호복 입은 사람들이 데려 갔어요"…선정적 가짜뉴스

코로나 사태 초기 SNS 기반 뉴스 미디어인 인사이트가 게시한 기사 "강남·잠실서 시민이 잇달아 쓰러졌는데, '방호복' 입은 사람들이 데려 갔어요"라는 기사[2]의 헤드라인이 눈에 띄었다. 이 보도는 잠실 지하철 번화가에서 갑자기 쓰러진 시민들의 사진을 그대로 게재하며 코로나19 바이러스 감염과의 관련성을 집중 보도했다. 그러나 정작 그들이 쓰러진 원인과 코로나19 와 관련성은 전혀 찾아볼 수 없

2) 전형주 (2020. 2. 24). "강남·잠실서 시민이 잇달아 쓰러졌는데, '방호복' 입은 사람들이 데려 갔어요". 〈인사이트〉. URL: https://www.insight.co.kr/news/269776

었다. 다른 언론사의 취재 결과, 사진 속 쓰러진 시민은 복통으로 쓰러진 것으로 확인되어 선정적 가짜 뉴스 논란에 휩싸였다. 이런 종류의 클릭 유도하기 위한 낚시성 기사는 비단 코로나19 보도만의 문제가 아니고 유행 감염병에 대한 사회적 불안감까지 조성했다는 점에서 그 사회적 병폐가 더 심각한 가짜뉴스라고 하겠다. 이러한 악의적 보도는 언론의 상관 조정 기능이라는 순기능이 아니라 사회적 불안감만 증폭시킨 역기능을 행사한 나쁜 보도 사례로 남을 것이다.

사회적 재난을 보도하는 언론의 향후 과제

지금도 진행 중인 코로나19 사태에서 우리 언론은 초기 대응 때부터 사회적 재난보도에 관한 전문성 결여로 불안한 보도 양상을 보였다. 사회적 재난보도와 관련해 우리 언론이 해야 할 선결 과제는 '재난보도에 대한 전문성 강화'임을 알 수 있다.

다음으로 감염병에 의해 사회적 재난이 발생한 위기 상황의 경우에는 팩트체크를 통해 사실의 근거를 반드시 마련하고, '가짜뉴스'가 확산되지 않도록 해야 한다. 또한 이번 코로나19 사태로 감염자나 확진자의 동선 등 재난 수습에 필수적인 정보를 사람들이 숨기지 않도록 유도하는 언론의 '상관관계 조정' 기능이 다시 대두됐는데, 언론은 이러한 보도를 통해 재난 극복에 도움을 주어야겠다.

2014년 세월호 참사를 계기로 한국기자협회는 재난보도준칙[3]을 제정한 바 있다. 여기에는 재난이 발생했을 때 정확, 신속하게 재난 관련 정보를 국민에게 제공해야 하며, 국민의 생명과 재산을 지키는 것도 언론의 기본 사명 중 하나임을 알아야 한다고 명시되어 있다. 그리고 언론의 재난보도에는 방재와 복구 기능도 있음을 유념해 피해 확산을 방지하고 피해자와 피해지역이 어려움을 극복하고 하루 빨리 일상으로 돌아갈 수 있도록 기능해야 한다고 밝혔다. 또한 재난보도는 사회적 혼란이나 불안을 야기하지 않도록 노력해야 하며, 재난 수습에 지장을 주거나 피해자의 명예나 사생활 등 개인 인권을 침해하는 일이 없도록 각별히 유의해야 한다고 천명했다.

우리나라는 지난 몇 년간 발생한 대형 재난사고들을 통해서 과연 언론 및 정부가 사회적 재난 및 위기에 효과적으로 대응하고 있는지 의심해봐야 한다. 이번 코로나19 사태 초기에 언론사 대부분은 우와좌왕하며 사회적 재난이 발생했을 때에 대비한 취재 매뉴얼이나 보도지침 등이 언론사 내부에 제대로 마련되어 있지 않음을 보여줬다. 이번 사태에서도 등장한 보도 경쟁은 또다시 부실한 보도로 귀결되었다. 6년 전 세월호 사건에 이어 이번 코로나19 사태를 계기로 각 언론사들은 선언적 의미가 아닌 진정한 의미의 취재 시스템 정비라는 숙원 과제가 생겼다.

3) URL: https://www.journalist.or.kr/news/section4.html?p_num=10

정확한 재난보도를 위한 정부 위기관리 커뮤니케이션의 중요성

언론사의 재난보도 시스템 및 재난보도준칙 못지않게 중요한 것은 정부와 각 부처의 소위 재난구조기관 및 컨트롤 타워의 철저한 재난보도 관리이다. 정부의 '위기관리 커뮤니케이션'이라고 불리는 재난보도 관리는 주로 대변인이나 부처 공보관들을 통해 이루어진다.

이번 코로나19 사태의 주무관청 역할을 맡은 질병관리본부 중앙방역대책본부는 연일 구체적이고 정확한 뉴스 브리핑을 2~3회씩 실시했다. 이번 코로나19 사태의 영웅으로 불리는 정은경 중앙방역대책본부장은 이미 지난 4월 WSJ(월스트리트저널)의 한 보도[4]에서 코로나19 사태의 세계보건영웅 중 한 명으로 칭송 받았다. WSJ은 "정 본부장의 일관되고 솔직한 언급, 사실적 정보에 근거한 분석, 인내심 있는 침착함이 국민에게 강력히 어필했다"고 칭찬하며, "고조된 위기 국면에서 사람들은 본능적으로 정 본부장을 신뢰하게 되며 그의 말을 사실이라고 믿는다"라며 그의 브리핑에 대한 호평도 이어 갔다.

정부의 위기관리 커뮤니케이션 방법으로는 정부 브리핑의 중요성뿐만 아니라 부처의 온라인 커뮤니케이션도 중요하게 꼽힌다. 재난 발생 시 카카오톡, 트위터, 페이스북 등의 SNS를 통해 정부와 국민의 상호 커뮤니케이션이 가능하게 된 시대가 도래했다는 사실은 그나마 천만 다행인 요소임이 틀림없다.

재난관리 커뮤니케이션의 모범 사례가 되었던 일본은 이미 지진이라는 재난이 일상적으로 발생하기 때문에 인터넷 기반의 대국민 재난 대응 시스템 또한 잘 구축되어 있다. 2011년 3월 일본 관측 사상 최대 규모인 9.0 대지진이 발생했을 때도 일본 정부는 주도적으로 일사불란한 위기관리 커뮤니케이션을 진행했었다. 문부과학성, 후생노동성, 국토노동성, 기상청, 환경부 등 부처 간 협업이 눈에 띄었고, 각자 대처해야 할 상황들을 온라인을 통해 자주 공유했었다. 특히 홈페이지를 통해 곧바로 정보를 전달하고 재해 긴급정보, 이재민 정보 지원, 정보 공유 등이 실시간으로 통합 진행되어 커뮤니케이션 일원화를 이루었다.

최근 위기, 재난 관리를 위한 홈페이지 형태의 정보 공유 사이트를 미리 설계하고 구조화 해놓자는 취지에서 '다크 사이트(dark site)' 또는 '쉐도우 사이트(shadow site)' 구축에 대한 제언이 일고 있다. 이는 공식적인 브리핑 자료는 물론 유관 부처 및 접근 가능한 모든 채널에 올라오는 정보를 포함해 사실이 확인된 정보를 공유하며 핵심 이해 관계자들과 커뮤니케이션을 진행하는 공식 창구로 기능할 것이라는 전망이다. 이러한 방법은 2013년 아시아나 항공의 샌프란시스코 공항 불시착 사고 당시 활용되어 당시 아시아나 홈페이지에 등장한 바 있는데, 재난 발생 직후 가동되는 온라인 커뮤니케이션 채널 역할을 톡톡히 했다는 평가다.[5]

---

4) 〈The Captain Class〉 코너 참고. URL: https://www.wsj.com/news/types/the-captain-class

5) 참고 URL: http://www.the-pr.co.kr/news/articleView.html?idxno=10885

우리나라 언론이 참고할 만한 해외의 재난보도 방식

이연 선문대 명예교수 겸 한국 재난정보 미디어포럼 회장이 쓴 책 〈국가 위기관리와 재난정보〉(2016)에는 일본 NHK의 재난 방송 등 해외 재난보도가 잘 설명돼 있다. 이 책에 따르면 일본의 NHK 재난방송은 평상 시 재난훈련을 하면서 '준비되어 있는 방송사'로서 재난보도의 모범을 보여주고 있다. NHK는 또한 재해가 아닌 평상 시에도 재해 대책 규정을 제정해서 꾸준히 기자, PD, 엔지니어 등의 직원들을 훈련시키고 있다.

NHK가 제정한 '재해 대책 규정'에는 재해 규모에 따라 1~3 레벨을 정해 비상 대비 체계를 만들어 놓고 있다. 이에 따라 방송사의 어떤 직원이든 자신의 역할 및 내부 비상 연락망을 숙지하고 있어야 한다. 이런 재난보도 시스템은 재해 발생 시 총리에서부터 경찰서를 포함해 국가 정보 시스템으로부터 총체적인 지원을 받고 있기도 하다.

NHK 재난보도의 최고의 특징은 재해를 단순 중계하거나 객관적으로 보도하는 것이 아닌 재난으로 인해 파괴된 사회 질서 회복을 더욱 중시한다는 점이다. 이 때문에 신속한 대응도 필요하지만 상황을 정확히 전달하고 필요 없는 혼란을 일으키지 않기 위해 이성적인 보도태도를 준수할 것을 강조하고 있다.

1995년 일본 고베 지진 시, NHK를 포함한 일본 언론의 보도나 접근방식은 재난보도의 모범적 사례로 얘기되고 있다. 당시 NHK는 고베 지진을 다루면서 사망자 시신이나 보기 힘들 정도의 비

참한 모습은 방송 화면에 내보내지 않았다. 아울러 유족들이 통곡하거나 심지어 슬퍼하는 모습조차 거의 내보내지 않았다. 또한 당시 일본 언론들은 사망자 수도 공식적인 발표 내용 이외에 추측 보도를 자제한다는 원칙을 정확히 지켰음을 알 수 있다.[6]

세계적인 공영방송인 영국 BBC 또한 재난보도의 모범을 보여주고 있다. BBC는 'PD 가이드라인'에서 재난보도 시 유의할 점을 상세히 적어 놓고 있다. 재난 발생시 시청자들이 불필요한 걱정을 하지 않도록 정확한 보도를 해야함을 명기해 놓고 있다. 또한 비참한 장면을 내보내지 않도록 규제함으로써 불필요한 혼란을 미리 방지하고 있다. 사망자, 부상자, 실종자에 대한 보도를 할 때 가족들이 받게 될 충격을 고려해 이름 공개 여부를 결정하게 하는 등 세심한 배려도 눈에 띈다. 특히 피해자나 유가족들을 대상으로 강제적인 인터뷰를 못하도록 만든 규정은 국내 언론이 반드시 본받아야 할 점이다.

미국의 경우도 재난 발생 시 언론이 어디에서 무엇을 해야 하며 재난과 관련한 구체적 정보를 어떻게 얻을 수 있는지에 대한 방법을 자세히 알리는 전문안내서 발간을 하고 있다. 미국연방긴급사태관리청(Federal Emergency Management Agency, FEMA)은 이 안내서를 발간하는 기관으로서, 이렇듯 언론의 협력을 최대한 유도하는 역할을 하고 있다. 2001년 9·11 테러 당시 미국 언론은 이러한 '지침'을 철저히 따르며 보도했다.

나가며

올해 4월 한국방송학회가 〈코로나19(COVID-19)와 저널리즘: 지속가능사회를 위한 제언〉이란 주제로 국제 웨비나(Webinar)를 열었다. '코로나19'라는 세계사적 재난 상황에서 한국, 미국, 일본의 커뮤니케이션 학자들이 세계 공동체의 지속가능한 발전을 위한 저널리즘의 올바른 역할을 모색하기 위해 기획되었다. 특히 배제와 혐오의 감정을 종식시키고 국제적 협력을 증진할 수 있는 바람직한 언론보도규범을 논의한 이 세미나에서 지적했듯, 일부 언론의 특정 대상을 향한 차별과 혐오보도는 이젠 지양되어야 하겠다.

아직 진행 중인 코로나19 사태. 우리 정부의 위기관리는 세계적인 주목을 받은 데 반해 우리 언론의 재난보도는 여전히 개선의 여지를 남기고 있다. 포스트코로나 시대에는 우리 언론이 재난관리 커뮤니케이션 매뉴얼에 있는 신속성, 진실성, 일관성을 지켜가며 제대로 된 재난보도를 할 것을 기대해 본다.

6) 국립재난안전연구원 (1999). 緊急 災害放送 시스템 導入方案에 관한 硏究 (I).

양육비 안주는 부모, 신상공개 허용되나
– 수원지방법원 2019고합425 판결

장윤미 법무법인 원앤원 변호사

1. 사건의 개요

올해 초 언론의 많은 주목을 받았던 무죄 판결이 하나 있었다. 이른바 '배드파더스' 판결. 배드파더스는 양육비를 지급하지 않는 부모의 신상을 공개하는 인터넷 사이트로, 현재도 운영 중이며 5월 29일 기준 양육비를 미지급한 부(父) 243명, 모(母) 36명의 사진, 거주지, 학력, 직장 등 신상정보가 공개되어 있다.[1)]

배드파더스 사이트에 2018년 9월부터 같은 해 10월까지 신상이 공개되었던 부모 5명(남성 3명, 여성 2명)은 위 사이트 관계자 구 모 씨를 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 위반(명예훼손)」 혐의(이하 「정보통신망법」상 명예훼손'로 고소하였는데, 검찰은 검찰시민위원회의 의견을 모아(9명 중 7명 기소 의견) 구 씨를 벌금 300만 원에 약식기소하였다. 그러나 이 사건이 일반 명예훼손 사건과 다르다고 판단한 법원이 직권으로 사건을 정식재판에 회부하였고, 국민참여재판으로 진행한 결과 배심원 7명 전원이 구 씨에 대해 무죄 평결을 하였다. 배심원단의 평결

1) 배드파더스 사이트 URL: https://badfather540837381.wordpress.com/blog/

결과가 법원을 구속하는 것은 아니지만 1심 재판부도 구 씨에게 무죄를 선고했고, 검찰은 항소해 사건은 현재 수원고등법원에 계속 중인 상황이다(수원고등법원 2020노70).[2)]

아직 사건이 고등법원에 계류 중이고 판결이 확정되지 않았지만 배드파더스 1심 판결은 여러모로 의미가 깊어 짚어볼 만하다. 사실 1심 판결 전 여성계와 일부 법조계에서 구 씨에게 무죄가 선고되어야 한다고 주장했지만, 그 결과를 비관하는 견해가 적지 않았다. 구 씨는 양육비를 지급받지 못한 측으로부터 제보를 받아 배드파더스 운영자에게 양육비를 지급하지 않는 부모의 신상을 전달해 인터넷에 게시되도록 한 혐의로 재판에 넘겨졌는데, 이러한 행위가 일응 「정보통신망법」상 명예훼손죄의 구성요건에 해당할 여지가 커 보였기 때문이다.

하지만 법원은 양육비 지급 문제를 단순히 한 개인이나 가정 차원의 문제가 아닌 아동 생계와 직결된 공공의 문제로 바라보고 신상 공개에 '비방의 목적'이 없었다고 판단해 양육비 문제에 있어 상당히 전향적인 태도를 보여주었다. 이하 구체적으로 해당 판결 내용을 살펴보겠다.

2. 대상 판결 – 수원지방법원 2019고합425 판결

가. 쟁점 – '비방의 목적'의 존재 여부

구 씨에게 적용된 법조항은 「정보통신망법」 제70조 제1항으로, '①사람을 비방할 목적으로 ②정보통신망을 통하여 공공연하게 사실을 드러내어 ③다른 사람의 명예를 훼손한 경우'에 성립한다. 양육비를 지급하지 않는 부 또는 모의 사진, 거주지, 학력, 직장 등 신상정보를 양육비 미지급 사실과 함께 누구나 접속이 가능한 인터넷사이트에 게시하도록 한 행위가 '정보통신망을 통하여 공공연하게 사실을 드러내 명예를 훼손한 경우'에 해당한다는 점에 대해서는 이론의 여지가 없다. 따라서 이 사건의 쟁점은 '구 씨에게 고소인들을 비방할 목적'이 있었는지 여부로 귀결되었다.

판례는 '비방할 목적'과 관련하여 "적시한 사실이 공공의 이익에 관한 것인 경우에는 특별한 사정이 없는 한 비방할 목적은 부인된다고 봄이 타당하다"라고 판시하고 있다. 즉 명예훼손적 사실 적시가 있더라도 '공공의 이익에 관한 것'이면 '비방할 목적'이 부인돼 「정보통신망법」상 명예훼손죄는 성립하지 않는 것이다.

그렇다면 어느 경우를 '공공의 이익에 관한 것'으로 판단할 수 있을까. 이와 관련해 판례는 "'공공의 이익'에는 국가·사회 기타 일반 다수인의 이익에 관한 것뿐만 아니라 특정한 사회집단이나 그 구성원 전체의 관심과 이익에 관한 것도 포함된다"며, 그 범위를 다소 넓게 보고 있다. 또 적시

2) 강영훈 (2020. 1. 15). 양육비 미지급 부모 신상공개한 배드파더스 관계자 '무죄'(종합). 〈연합뉴스〉. URL: https://www.yna.co.kr/view/AKR20200115002151061

된 사실이 공공의 이익에 관한 것인지를 판단하는 데 ①당해 명예훼손적 표현으로 인한 피해자가 공무원이나 공적 인물과 같은 공인인지 아니면 사인에 불과한지, ②그 표현이 객관적으로 국민이 알아야 할 공공성·사회성을 갖춘 공적 관심 사안에 관한 것으로 사회의 여론 형성이나 공개토론에 기여하는 것인지 아니면 순수한 사적인 영역에 속하는 것인지, ③피해자가 그와 같은 명예훼손적 표현의 위험을 자초한 것인지, ④그 표현에 의하여 훼손되는 명예의 성격과 그 침해의 정도, 그 표현의 방법 등 제반 사정을 고려하여 판단하여야 한다고 판시하고 있다(대법원 2015. 10. 29. 선고 2015도10308 판결 참조).

위와 같은 판시에 따라 '비방할 목적'이 인정되지 않은 사례를 보면, 인터넷신문사가 한 시의원이 시청 공무원에게 욕설 등 폭언을 하며 질책하였다는 내용의 기사를 보도한 경우(2006. 10. 13. 선고 2005도3112 판결), 고등학교 교사가 피해자가 교감으로 근무하고 있는 고등학교의 여학생에 대한 퇴학 처분의 부당함을 알리는 내용의 글을 인터넷 사이트 게시한 경우(2006. 10. 26. 선고 2004도5288 판결) 등이 있다.

나. 1심 판결의 요지 및 판단 근거

양육비를 지급하지 않는 부 또는 모의 인적사항을 공개하는 것이 공공의 이익에 관한 것으로서, 비방할 목적이 부인된다고 할 수 있을 것인가. 이를 판단하기 위해서는 양육비 미지급을 단순한 민사상 채무불이행의 문제, 즉 사적 영역의 문제로 볼 것인지, 아니면 아동의 생존권과 직결된 공공의 문제로 볼 것인지, 배드파더스에 신상이 공개된 부모 5명은 공인(公人)이 아닌 사인(私人)들이었는데 이들에 대한 신상 공개를 공공의 이익에 관한 것으로 판단할 수 있을 것인지, 그렇다면 그 근거는 무엇인지 등이 검토되어야 할 것이다.

결론적으로, 1심 법원은 배드파더스 사건에서 구 씨에게 '비방할 목적'이 없다고 판단하였는데 그 이유는 다음과 같았다. ①'배드파더스'는 양육비를 지급하지 않는 부모의 인적사항을 공개해 양육비 지급을 촉구하기 위해 설립된 사이트로 2018년 7월경 생긴 이후 계속 같은 목적으로 운영되어 왔다. ②구 씨는 양육비 미지급자들의 개인정보를 공개하는 과정에서 그에 대한 대가를 받는 등 어떠한 이익을 취득한 사실이 없다. ③배드파더스에 양육비를 지급하지 않은 부모를 비하하거나 모욕하거나 악의적으로 공격하는 등의 표현을 전혀 사용하지 않았다. ④양육비 미지급 문제는 양육비를 지급받지 못하고 있는 사람들뿐만 아니라 국가·사회 기타 일반 다수인의 주요한 관심의 대상이 되고 있다. ⑤양육비 채무의 불이행은 결국 자녀의 생존권을 위협하는 행위로 단순 금전채무 불이행과는 다른 특수성이 있다. ⑥고소인들 스스로가 양육비를 지급하지 않아 명예훼손적 표현의 위험을 자초한 측면이 크다. ⑦양육비를 지급하지 않는 부모의 인적사항을 공개한 것은 이를 알려 양육비를 지급받지 못해 고통 받는 상황에 대한 문제를 제기하고 나아가 양육비 지

급을 촉구하는 것을 주된 목적으로 한 것으로 그 주요한 동기 내지 목적이 공공의 이익을 위한 것이라고 할 수 있다. 법원은 이러한 이유로 사적으로 양육비를 지급받기 위한 목적이나 동기가 부수적으로 있더라도 그러한 이유만으로 비방할 목적이 있다고 보기는 어렵다고 판단하였다.

3. 판결의 의미 및 검토

가. 판결의 의의

이번 판결은 양육비 미지급 문제를 아동의 생존권 및 한 가정의 존립과 밀접하게 관련된 사안으로 판단해 양육비 지급이 공공의 문제임을 명확히 했다는 점에서 의미가 깊다. 양육비는 한정적으로만 보면 사인 간의 채권·채무 문제일 수 있지만, 아동의 생계 및 복지와 직접적으로 관련되어 있다는 점에서 보면 단순히 사인 간의 문제로 치부할 수 없다. 판결은 이러한 문제의식의 연장선상에서 양육비 채권을 통상적인 금전채권과 동일선상에서 평가하기 어렵다고 판단했고, 배드파더스가 양육비 지급을 촉구하기 위한 목적에서 만들어졌고, 영리 행위를 하지 않은 점 등을 근거로 신상 공개가 공공의 이익에 부합한다고 보았다.

또한 한부모가정의 절대다수인 78.8%가 양육비 채무자로부터 양육비를 지급받지 못하고 있는 것이 현실인데[3] 양육비를 주는 부모보다 안 주는 부모가 훨씬 많은 것은 양육비 이행의 문제가 우리 사회의 제도적 미비에서 기인한 구조적 문제임을 보여준다고 할 것이다. 이번 판결은 이러한 현실 인식 위에서 양육비는 다수의 관심 대상이고, 신상 공개는 양육비 지급을 촉구하기 위한 의도에서 비롯된 것인 만큼 공공의 이익을 위한 것이라고 결론을 내렸다.

또한 위 판결에서 눈길을 끄는 것은 '양육비를 지급하지 않은 부모를 비하하거나 모욕하거나 악의적으로 공격하는 등의 표현을 사용하지 않은 점'을 비방할 목적이 없다고 본 하나의 근거로 제시했다는 점이다. 구 씨와 함께 기소된 피고인 A의 경우에는 양육비를 지급하지 않은 상대방에 대해 자신의 인터넷 사이트에 이름과 사진을 게시하면서 "아주 재밌는 일들을 시작해보자ㅋㅋㅋㅋ#신나는#재밌는#즐거운#기쁨#복수#추심#양육비#돈#재테크"라는 글을 게시하였는데 법원은 이에 대해선 "고소인을 비하하거나 조롱하는 취지의 표현이 사용되었고 주된 목적이 고소인 개인의 인격을 부정적으로 묘사하는 데 있다"며 벌금 50만 원을 선고하였다. 두 사례를 비교해 보는 것은 '비방의 목적'을 판단하는 데 참조가 될 만할 것이다.

3) 여성가족부 (2019). 〈2018년 한부모가족 실태조사〉 보고서. URL:http://www.mogef.go.kr/mp/pcd/mp_pcd_s001d.do?mid=plc503&bbtSn=704815

출처: 배드파더스 사이트

나. 입법적 보완의 필요

이번 판결이 여러모로 의미가 깊지만 결국 양육비 문제는 입법적으로 보완될 사안이다. 당초부터 법이 양육비 미지급 부모에 대한 명단공개를 허용하는 규정을 마련해 두었다면 '배드파더스' 건은 재판까지 가지도 않았을 것이다.

최근 양육비 이행과 관련해 입법적 진전이 있었는데 국회는 5월 20일 열린 20대 국회 마지막 본회의에서 정당한 이유 없이 양육비를 지급하지 않을 경우 미이행자의 운전면허를 정지할 수 있도록 하는 내용의 「양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률」 개정안을 통과시켰다. 하지만 아직 갈 길이 멀다. 양육비 미지급자에 대한 명단공개나 출입국불허 등 강력한 규제책 마련에 대한 논의는 아직 국회 문턱을 넘지 못하고 논의만 계속되고 있다. 결국, 양육비 지급과 관련한 문제는 양육비 미지급자의 신상을 공개하더라도 법원에서 무죄 판단을 받는 선에서 머물 것이 아니라 장기적으로는 양육비 미이행자에 대한 명단 공개나 출입국불허 등 실질적인 대책 마련을 입법적으로 보완하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

취재의 기술

심석태 세명대 저널리즘스쿨대학원 교수

새로운 출입처에 나가기만 하면 곧 사람들과 흉금을 터놓는 사이가 되고 깜짝 놀랄 기삿거리를 찾아와 같은 회사 동료들조차 혀를 내두르게 만드는 후배 기자가 있었다. 기삿거리라고 다 같은 게 아니다. 시간이 지나면 다 알려질 것을 조금 일찍 전하는 것과 당사자들이 드러내길 꺼리는 문제를 발굴해 내는 건 차원이 다르다.

그 후배의 취재 방식이 궁금해서 물어본 적이 있다. 취재를 잘하는 무슨 기술이라도 있냐고. 평소 술도 잘 못 마시는 그의 대답은 이랬다. "무슨 특별한 기술이 있어요. 그냥 인사 잘하고, 자주 연락하고 그러는 거죠." 사실 무슨 대단한 취재의 기술이 있을 리야. 지금 돌이켜보면 상대방을 편하게 만드는 특유의 표정, 그리고 한 번 한 약속은 중요하게 여기고, 종종 선배 앞에서도 자기 고집을 쉽게 꺾지 않는 우직함이 그 나름의 취재 기술이 아니었을까. 어쨌든 처음 만난 사람의 입을 며칠 만에 잠금 해제하는 건 대단한 기술임이 분명하다.

공개하면 자기 목이 날아갈 수도 있는 문건을 떡하니 기사에 참고하라며 넘겨주게 만드는 그런 기술을 터득하지 못한 채 나는 현역을 떠났다. 현장에 더 오래 버티고 있었다고 해도 그런 기술을 터득하길 기대할 수도 없는 일이었다. 누구나 그런 능력을 갖출 수는 없다. 하지만 열정이 있는 기자일수록, 자신도 결정적 취재를 해보고 싶은 욕구가 있다. 기자들의 본능이라고나 할까.

이 때문에 누군가 특종을 하면 도대체 어떻게 저런 취재를 했는지 화제가 되는 곳이 언론계다. 대개는 기사만 봐도 취재를 어떻게 했을지 어느 정도 그림이 그려진다. 하지만 어떻게 취재했는지 정말 감도 잡기 어려운 경우도 더러 있었다. 하지만 모든 이의 취재 기술이 다 부러운 것은 아니다. 막강한 취재력을 뽐냈지만 뭔가 개운치 않은 느낌을 주는 경우도 있었고, 대체로 그런 경우는 언젠가 크고 작은 탈이 났다.

오랫동안 관계를 이어오던 사람이 어느 한순간 결정적인 취재원이 되는 극적인 경우도 있다. 몇 해 전, 수사를 받던 한 기업인이 극단적인 선택을 하기 전 마지막으로 알고 지내던 경향신문 기자와 장시간 통화를 했다. 그는 그 기자에게 여러 가지 사연을 털어놓고 보도를 부탁했다. 다른 언론사들이 그 기업인의 극단적 선택을 보도하고 있을 때 경향신문은 그와의 통화 내용을 집중적으로 보도했고, 정치권의 여러 거물들이 수사 대상이 됐다. 그 기업인이 극단적 선택을 앞둔 순간 어떤 특정 기자를 떠올렸다는 건, 그만큼 평소 그 기자를 신뢰했었다는 얘기일 것이다. 나도 오래 전부터 잘 알고 지내던 기자인데, 이 사건 보도 이후 그에 대한 마음속 평가도 달라졌다. 그로서는 보도가 진행되는 동안 적지 않은 마음의 부담을 느꼈겠지만, 그 정도로 사람의 마음을 살 수 있다면 그의 취재 능력은 단순한 '기술'의 경지를 넘었을 것이라 짐작해본다.

이 사건은 도중에 전혀 뜻밖의 취재 윤리 사건으로 번졌는데, 이 또한 취재의 기술을 다시 돌아보게 하는 것이었다. 경향신문이 이 사건을 집중적으로 보도하던 도중에, JTBC가 갑자기 이 기자와 숨진 기업인 사이의 통화 녹음을 입수했다며 경향신문과 유족의 반대를 무릅쓰고 숨진 기업인의 육성을 방송한 것이다. 경향신문이 통화 녹음 파일을 검찰에 제출하기 전 전문가에게 포렌식 작업을 맡겼는데, 이 전문가가 친분이 있던 JTBC 기자에게 파일 복사본을 건넨 것이다.

포렌식 전문가가, 자신의 직업적 명성이 위험에 처할 수도 있는 모험을 하게 만든 것은 평소 갖고 있던 그 기자와 소속사에 대한 신뢰였을 것이다. 기자로서는 그 취재원과의 신뢰라는 자산을 이 사건 하나에 모두 헐어 쓴 셈인데, 과연 그럴 만한 일이었는지 지금도 의문이다. 더구나 모든 잠재적 취재원들에게 '기자와의 인간관계를 섣불리 믿지 말라'는 경고를 날린 셈이니 언론계 전체의 손실이 적지 않다.

어떤 세계나 무대의 앞과 뒤는 다르다. 화려한 무대의 전면과 다르게 무대 뒤에서는 지루하고, 거칠고, 짜증 나는 일들이 수시로 벌어진다. 멋진 공연이 그저 만들어질 리가 없지 않은가. 언론의 경우도 마찬가지다. 언론이 뉴스와 지면을 통해 보여주는 것은 꽃단장해서 무대에 올린 취재의 결과물뿐이다. 그런 결과물을 얻기 위해 어떤 취재의 기술이 동원됐는지는, 무대 뒤에서 벌어지는 준비 과정과 마찬가지로 거의 조명되지 않는다.

취재 과정이 조명되는 긍정적인 경우는 딱 한 가지, 특종을 해서 상을 받은 뒤 취재기를 쓸 때뿐이다. 그런데 취재기에 등장하는 취재 경위와 취재 기술은 100% 사실일까? 그렇지 않을 가능성이 크다. 나도 몇 차례 외부에서 특종상을 받고 취재기를 썼지만 항상 취재 경위를 솔직하게 밝히지 못했다. 취재원 보호와 관련이 되기 때문이다. 종종 아주 극적이어서 기사보다 더 재미있는 취재기를 읽은 적도 있지만 그렇게 믿음이 가지는 않았다. 큰 사건일수록 취재 경위를 더 밝히기 어렵기 마련이다. 어쨌든 이런 취재기도 공연으로 친다면 커튼콜과 같은 것이어서 여전히 공연 일부로 보는 게 맞을 것이다.

이번에 취재의 기술에 대해 이런저런 생각을 하게 된 직접적인 계기는 한 채널A 기자의 취재를 둘러싼 논란이었다. 정작 채널A는 그 취재를 통해 기사를 쓰지도 못했는데 오히려 자신들의 취재 행위가 사회적으로 큰 논란거리가 되어버렸다. 도대체 채널A 기자가 동원한 취재 기술은 어떤 문제가 있었던 것일까?

실제로 기자나 PD들은 교도소 등에 수감된 사람을 상대로 종종 취재를 시도한다. 아무나 접근할 수 없는 곳에 있는 취재원과 접촉해 숨겨진 진실을 들을 수 있을 거라는 기대에 부풀기도 한다. 그래서 수감자의 가족이나 변호인을 설득해 도움을 받기도 하고, 경우에 따라서는 이번 채널A의 경우처럼 직접 취재 협조를 요청하는 내용의 편지를 보내기도 한다. 취재라는 것이 결국 사람의 마음을 움직여야 하는 것이라 기분이 좋도록 띄워주기도 하고, 비록 잘못을 저질러 수감돼 있지만 그래도 정의를 바로 세워서 사회에 도움이 되어야 하지 않겠냐는 비장한 글을 보내기도 한다.

검찰 수사와 별도로 채널A는 자체 진상조사를 했다. 보고서가 공개됐는데 모든 의문을 풀지는 못했다는 평가가 많다. 하지만 보고서는 해당 기자의 취재 방식에 대해 분명하게 몇 가지 취재윤리 위반을 인정했다. 수감 중인 이철 VIK 전 대표에게 보낸 편지에서 '과도한 수사가 이뤄질 것'이라고 한 것이나 '가족 수사'를 언급한 것, 검찰 고위 관계자와의 친분을 강조하며 통화 녹음파일을 들려줄 수 있다고 제안한 것, 특정 정치인에 대한 반감을 드러낸 것 등등이다. 물론 정밀하게 따지면 보고서에서 인정하지 않은 부분들에서도 취재윤리 위반 소지가 더 나올 수 있다. 이 부분은 검찰 수사를 통해 사실관계들이 더 드러난 뒤 판단하는 것이 좋을 것 같다. 특히 일부에서 제기하고 있는 '대검이 기자와 공모해 이철 전 대표를 회유, 협박했다'는 부분은 이 보고서만으로는 최종 판단이 어렵다.

하지만 이미 인터넷에 공개돼 있는 편지글에 더해 진상조사 보고서에서 관련 기자들 사이의 통화 내용이 공개되면서 대체적인 취재 과정은 드러난 것으로 보인다. 이철 전 대표에게 몇 차례에 걸쳐서 보낸 편지글에는 영업을 위한 홍보용 브로셔를 보는 것처럼 민망한 취재 능력 자랑에서부터 취재윤리 위반으로 자체 판단이 내려진 '가족 수사' 언급까지 위험 수위를 넘나드는 대목이 한두 곳이 아니다. 그저 민망할 따름인 부분과, 윤리적·법적 문제가 우려되는 부분이 뒤섞여 있다. 이철 전 대표의 대리인과 나눈 대화들은 정말 아찔하다. 기자는 도대체 왜 이렇게 무리했을까?

언론의 취재 행위와 홍보대행사의 서비스는 분명히 다르다. 언론이 취재원의 말만 고분고분 받아적기를 바라는 시청자, 독자는 없을 것이다. 항상 공손하게 예의를 갖추는 데만 열중하고 취재원 눈치만 보다가는 제대로 사건의 이면을 취재하는 것은 불가능할 것이다. 하지만 어떤 기술을 동원해서라도 취재만 하면 그만인 시대는 끝난 지 오래되었다. 만약 아직도 수십 년 전 선배들의 무용담이 통할 것으로 생각하는 사람이 있다면 빨리 정신을 차려야 한다. 이제는 정상적인 취재를 해서 고위 공직자나 유력 인사의 비리를 밝혀내도 '취재 의도'에 문제가 없었는지를 따지는 세상이 되었다. 하물며 취재에 동원한 기술에 윤리적 문제가 있다면 더 말할 것도 없다.

상당수의 기자는 취재원과의 모든 통화를 녹음한다. 취재원과의 오프라인 대화를 녹음하는 경우도 많다. 방송기자들은 몰래 촬영도 심심찮게 한다. 그런데 간과하는 게 있다. 기자, PD들만 그렇게 녹음하고 촬영하는 게 아니라는 사실이다. 더구나 전 세계적으로, 보도 내용에 앞서 취재 과정을 갖고 문제를 제기하는 사례가 많아지고 있다. 우리나라도 이미 그렇게 되었다. 이제는 취재 과정조차 거의 투명하게 기록되고 공개된다는 걸 전제로 움직여야 한다. 꼭 이번 채널A 사건에서와 같은 무모한 취재 기술이 아니라 하더라도, 과거에 별문제 없이 넘어갔던 취재 기술도 광장에서 사람들 앞에 공개되어 집중 조명을 받아도 괜찮은지 다시 평가해봐야 한다. 취재 기술을 잘못 썼다가는 취재를 마치기도 전에 자기가 목덜미를 잡힌 채 무대 위로 끌려 올라갈 것이기 때문이다.

여기서 법적으로 허용되는 취재 방식이 어디까지인지를 생각해보게 하는 사례 하나를 소개한다. 몇 년 전 일인데, 한 신문기자가 인터뷰를 거부하는 취재원에게 "인터뷰에 응하지 않으면 지금까지 취재한 것을 다 써버리겠다"고 했다가 협박죄로 고소당했다. 1심에서 무죄 판결이 나왔는데 2심에서는 유죄가 선고됐다. 하지만 대법원은 이 사건을 무죄 취지로 파기 환송하면서 "기자가 취재한 것을 쓰겠다는 것을 협박이라고 볼 수는 없다"고 밝혔다. 기자가 취재한 것을 보도하는 바람에 보도 대상이 피해를 보는 일이 생긴다면 그것은 자신의 잘못에서 비롯되는 것이지 보도한 기자의 책임은 아니라는 설명도 덧붙였다.

하지만 처벌을 면한다고 해서 취재원에게 '취재한 것을 다 써버리겠다'고 거칠게 압박하는 것을 좋은 취재 기술이라고 권장하기는 어렵다. 이제는 취재 과정 자체가 그대로 생중계되기도 하는 상황이다. 지금은 인터폴 적색수배가 된 윤지오 씨에게 한 공영방송 앵커가 질문을 잘못했다가 혼이 난 적이 있다. 윤 씨는 그 뒤, 자신에게 한 기자가 전화를 걸어 몇 가지 불편한 질문을 하자 무례한 질문을 한다고 그 기자를 거칠게 몰아세우면서 전 과정을 유튜브로 생중계했다. 그 기자는 자신의 통화가 생중계된다는 사실을 알 리가 없었는데 약간 어이없어 하면서도 시종 침착한 어조로 질문을 이어갔다. 이 과정은 서민 교수의 책 〈윤지오 사기극과 그 공범들〉에 자세히 나와 있다. 서민 교수에 따르면 그 취재 과정 생중계의 승자는 전화를 건 기자였다. 끝까지 예의를 지키며 흔들림 없이 질문을 던졌기 때문이다. 그 기자가 '취재한 것을 다 써버리겠다'고 압박을 하거나, 혹은 '가족' 문제나 수사 가능성을 언급했더라면 어떤 상황을 맞았을지 생각해보라.

복잡하고 미묘해 보이던 일들도 시간이 흐른 뒤 되돌아보면 본질적으로는 비교적 단순하다는 것을 알게 된다. 채널A의 그 기자도 이렇게 자신의 취재 과정이 공개될 줄 알았다면 편지에 그런 민망하고 거친 내용을 줄줄이 담았을까? 세상에 비밀이 없다는 것이 취재원 쪽에만 적용되는 말이 아니다. 이젠 취재 과정도 언제든 드러날 수 있고, 심지어 중계되기도 하고 다른 언론의 취재 대상이 되기도 한다. 세간의 관심을 온당하게 견뎌낼 수 있는 취재 기술을 더 갈고 다듬을 수밖에 없다.

독일 네트워크 법집행법 개정안 발의: SNS 사업자 책임은 더 강화하고, 이용자 보호는 더 철저히

이유진 독일 라이프치히대 커뮤니케이션 및 미디어학 석사

1. 들어가며

독일 연방의회는 6월 18일 독일 '소셜네트워크에서의 법집행 개선을 위한 법률(Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken, NetzDG 이하 네트워크 법집행법)' 개정안을 의결했다. 국내에서도 '가짜뉴스법'으로 불리며 미디어 업계의 큰 관심을 끌었던 네트워크 법집행법은 2017년 10월 발효된 지 만 3년이 되기도 전에 개정안이 나왔다. 개정안에는 이용자들의 신고를 간편하게 하는 규정과 이의제기 절차, SNS 사업자의 강화된 의무 등을 담고 있다. 이 개정안은 법 시행 이후 독일에서 벌어진 혐오 사건과 유럽연합의 미디어 관련법 개정 등 다양한 배경과 맥락 속에서 진행됐다. 독일 법무부가 제출한 발의안을 통해서 그간 독일 사회에서 이뤄진 네트워크 법집행법을 둘러싼 담론과 전망을 살펴보고자 한다.

2. 네트워크 법집행법 시행 경과

네트워크 법집행법은 페이스북, 유튜브 등 SNS 사업자가 플랫폼에 올라온 위법 게시물에 대한 신고를 받고, 위법 여부가 확실한 경우 24시간 내에 게시물을 삭제해야 하는 내용을 골자로 한다. SNS 사업자는 또한 6개월에 한 번씩 네트워크 법집행법에 따라 처리된 사안에 대해 통계를 내고 독일어로 투명성보고서(Transparenzbericht)를 발행해야 한다.

네트워크 법집행법은 입법 당시부터 찬반 논란이 거셌는데, 특히 온라인에서 표현의 자유를 제약할 수 있다는 우려가 가장 컸다. SNS 사업자가 벌금 부과 위험성을 줄이기 위해서 명확한 판단 없이 임의로 게시물을 삭제하는 과잉차단(Overblocking)이 일어날 수 있기 때문이었다. 네트워크 법집행법 시행 후 이뤄진 평가[1]를 보면 페이스북 등 주요 플랫폼에서 네트워크 법집행법에 대한 이용자의 인식이 미미하여 신고 자체도 적기 때문에 과잉차단이 이루어졌다고 판단되지는 않았다.

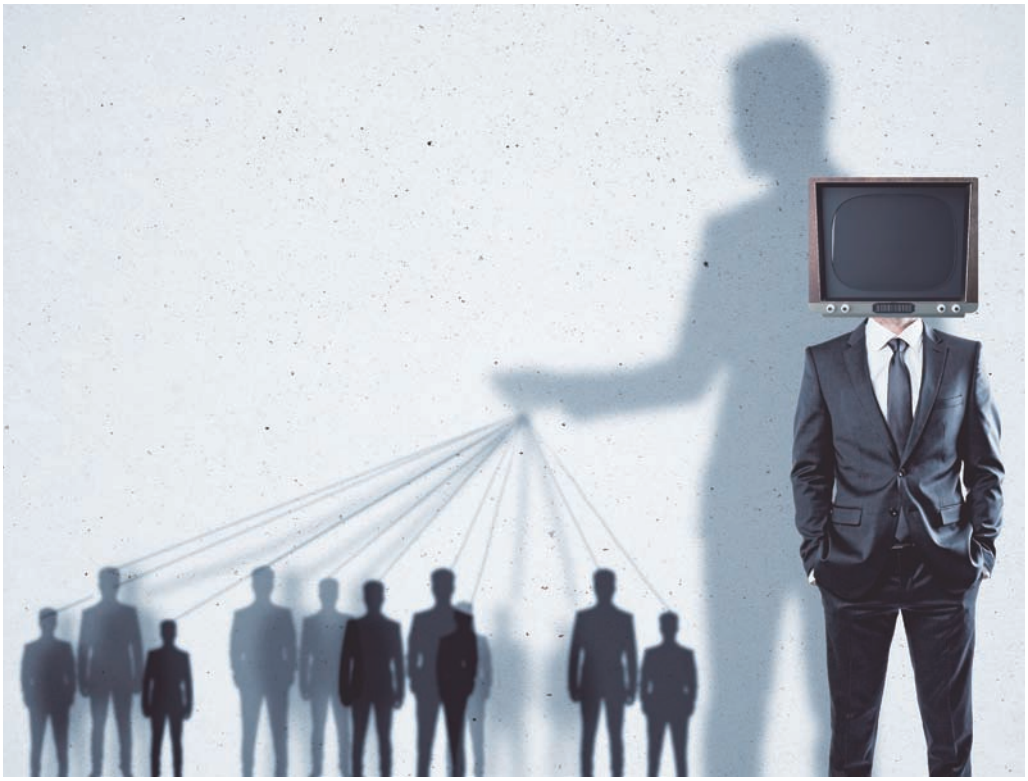
연방 법무장관 크리스티나 람브레히트는 지난해 6월 임명되자마자 네트워크 법집행법 이행 태만을 이유로 페이스북에 200만 유로에 달하는 벌금를 부과했다. 유튜브와 트위터 등과 비교해 페이스북 이용자의 신고 건수가 확연히 적은 게 문제가 됐다. 네트워크 법집행법상 신고처를 찾기 힘들게 배치해놓는 등 SNS의 의무를 다 하지 않았다는 게 법무부의 판단이다.[2] 람브레히트 장관은 이후에도 꾸준히 언론 인터뷰 등을 통해 네트워크 법집행법 개정 의지를 강하게 피력해왔다. 이후 독일 법무부가 네트워크 법집행법 개정안을 내놓기까지 여러 국내·외적 맥락이 뒷받침되어 있다.

3. 개정안의 국내·외적 배경

가. 다시 발생한 극우주의자의 혐오범죄

2019년 10월 9일 독일 작센안할트주 소도시 할레의 한 유대교당에서 극우주의자의 총기 난사 사건이 발생했다. 당시 27세였던 슈테판 발리에트는 총기와 폭탄으로 무장하고 예배가 진행 중인 유대교당에 진입을 시도하다 실패했다. 이후 그는 유대인과는 상관없는 행인 2명을 살해하고, 추격전 끝에 붙잡혔다. 이 사건은 극우주의자의 명백한 반유대주의 테러 공격으로 독일 전역에 충격을 주었다. 최근 들어 극우주의자들의 난민 및 외국인 혐오를 이유로 한 범죄가 많이 발생했었는데, 이 사건은 명백히 유대인을 대상으로 한 테러 시도였기 때문에 독일 사회가 받아들이는 무게가 훨씬 더 컸다. 나치의 트라우마가 다시 수면 위로 올라왔기 때문이다. 게다가 이 용의자는 범

1) 심나리 (2019). 독일 네트워크 법집행법 시행 1년, 혐오표현 규제책으로서의 평가. 〈언론중재〉, 통권150호.
2) 페이스북은 법무부의 벌금 부과에 대해 이의제기를 한 상태이며, 법적 판단은 아직 나오지 않았다.



행 전 실시간 게임 스트리밍 사이트인 트위치(Twitch)에 자신의 반유대주의 성향을 밝히고 범행을 생중계하면서 충격을 더했다. 앙겔라 메르켈 연방 총리는 사건 발생 다음날 "극우주의와 반유대주의에 맞서기 위해서 모든 가능한 사법제도의 수단을 투입할 것"이라고 강조[3]했다.

할레 테러 이후 연방정부는 극우주의와 반유대주의, 혐오범죄에 더욱 강력히 대처하기 위한 총체적인 법 개정에 착수했으며, 2월 19일 "극우주의와 혐오범죄 대처를 위한 법안(Gesetz zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität)"을 발표하기에 이른다. 이 법안은 완전히 새로운 내용이 아니라 기존에 있던 여러 관련 법률을 함께 개정하는 내용으로 형법, 형사소송법, 주거지등록법, 텔레미디어법, 네트워크 법집행법 개정안 등을 함께 포함하고 있다. 범죄 가해자의 추적을 빠르게 하고, 처벌을 더욱 강화하는 방향이다. 특히 극우 및 혐오범죄의 조직과정이나 확대 양상이 온라인에서 이뤄지는 경우가 많은 만큼 네트워크 법집행법과 텔레미디어법 등을 통해 온라인 플랫폼 사업자들의 의무를 강화하고자 했다.

3) 참고 URL: https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/mediathek/bundeskanzlerin-merkel-ueber-den-anschlag-in-halle-1680532!mediathek?query=

나. 유럽연합 시청각미디어서비스지침 개정안 적용

네트워크 법집행법 개정안은 또한 유럽연합의 시청각미디어서비스지침(Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste, AVMD-RL) 개정안의 국내법 적용과도 관련이 있다. 이 지침은 유럽 시청각미디어서비스 제공자들 간의 공정한 경쟁 및 제반 규정에 관한 것으로 영상물 소비가 온라인 플랫폼 중심으로 이뤄지는 상황을 반영해 지난 2018년 11월 개정[4]됐다. 개정된 시청각미디어서비스지침은 영상 공유 플랫폼 상의 불법 콘텐츠 대책을 위한 공통의 의무를 부과하고 있으며, 특히 트위치 등 게임 영상과 같은 특정 테마만 다루는 플랫폼도 적용대상이 되었다. 이 유럽연합 지침은 오는 9월 19일까지 각 회원국의 국내법으로도 규정되어야 한다. 이에 따라 네트워크 법집행법의 적용대상 또한 영상 공유 플랫폼 사업자에게까지 확대해야 할 필요성이 생긴 것이다. 네트워크 법집행법 개정안은 이처럼 독일 내부적으로도 심각해지는 극우 및 혐오범죄 대처, 외부적으로는 온라인 플랫폼 이용 환경의 변화에 따른 유럽연합의 지침을 따르기 위해서 발의되었다.

〈그림 1〉 크리스티나 람브레히트 연방 법무장관

현행 네트워크 법집행법에 따르면 시행 후 3년이 되는 해에 평가가 진행되어야 하며, 정식 평가 결과는 아직 발표되지 않았다. 일각에서는 개정안 발의가 예상보다 이르다면서, 평가 결과를 먼저 기다려야 하는게 아니냐는 의문이 일기도 했다. 이에 연방 법무부는 "현재 평가가 진행 중이며, 이미 파악된 부분의 결론이 개정안에 추가된 것"이라며 "개정안은 지금까지 나온 각 SNS 사업자의 투명성보고서와 벌금 부과 과정을 통한 인식에 기초하고 있다"고 설명했다.

4) 참고 URL: http://kocca.kr/mexport/bbs/view/B0000204/1935494.do?searchCnd=&searchWrd=&cateTp1=&cateTp2=&useAt=&menuNo=203152&categorys=4&subcate=405&cateCode=0&type=&instNo=0&questionTp=&uf_Setting=&recovery=&option1=&option2=&year=&categoryCOM062=&categoryCOM063=&categoryCOM208=&categoryInst=&morePage=&delCode=0&qtp=&searchGenre=&pageIndex=2#none

4. 네트워크 법집행법 개정안의 주요 내용

네트워크 법집행법 개정안의 주요 요지는 람브레히트 연방 법무장관의 머리글에서 먼저 확인할 수 있다.

"네트워크 법집행법 개정을 통해 SNS상에서 이용자들의 권리를 더욱 강화하고자 한다. 모든 이용자가 동법에 따른 위법 게시물 신고처를 쉽게 찾을 수 있어야 하고 신고 절차도 간편해야 한다. 온라인에서 협박을 받거나 모욕당한 사람들은 SNS 상에서 쉽고 간편하게 신고할 수 있도록 한다. 또한 정보청구권 집행도 간편화한다. 협박이나 모욕에 대해 법정에서 시시비비를 가리고 싶은 이들은 필요한 정보를 보다 더 확실하게 간편한 방법으로 요구할 수 있어야 한다. 또한 부당한 게시물 삭제를 막을 수 있도록 개선한다. 본인의 게시물이 삭제된 이들은 SNS 사업자에 삭제 결정에 대한 재심을 요구할 수 있다. 이는 투명성을 높이고 부당한 삭제 결정으로부터 이용자들을 보호한다."[5)]

독일 법무부가 발의한 동법 개정안의 주요 골자는 다음과 같다. 첫째 이용자 권리 강화, 둘째 신고 절차 개선, 셋째 정보청구권 강화, 넷째 투명성보고서 강화 등이다.

가. 이용자 권리 강화

자신의 게시물이 삭제되었거나 적법하지 않게 신고되었을 경우 이용자는 해당 SNS 사업자에 삭제 결정에 대한 재심사를 요구할 수 있다. SNS는 이용자에게 재심결과를 개인적으로 알려야 한다. 이를 위해서 SNS는 이의신청 절차를 도입해야 한다. 이를 통해서 부당한 삭제나 계정 차단으로부터 이용자를 보호한다.

(1) 이의신청 절차 도입

신고된 게시물이 삭제 대상인지 아닌지에 대한 이용자들 간, 혹은 이용자와 SNS 사업자 간의 다양한 의견이 있는 경우에는 이의신청절차가 도입된다. SNS 사업자는 이용자의 요구가 있을 때는 게시물의 삭제 및 유지 결정을 재심의 해야 할 의무가 있다. 재심 결과는 모두 근거가 제시되어야 한다. 구체적으로는 이용자의 게시물이 삭제되었을 경우, 이용자는 삭제 결정에 대한 재심을 요구할 수 있다. 반대로 위법 게시물을 신고했지만 삭제되지 않았을 경우에도 이용자는 재심을 요구할 수 있다.

5) 참고 URL: https://www.bmjv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2020/040120_NetzDG.html

이의신청 절차도 구체적으로 언급되었는데, 예를 들어 SNS 이용자가 본인의 게시물이 네트워크 법집행법에 따라 삭제되었을 경우 2주 안에 이의신청을 해야 한다. 만약 SNS의 결정 사항을 메일로 안내받으면, 해당 메일에서 바로 이의신청 링크를 연결하는 방식으로 이의신청 절차를 최대한 간편하게 만들어야 한다. 이의신청을 통한 재검증은 1차 결정을 내린 검사자와 다른 검사자가 수행해야 한다. 이의제기 결과가 법적 절차를 갈음하는 것은 아니며, 이용자는 이의제기 결과에 대해서도 원한다면 법적 판단을 받을 수 있다.

⑵ 독일 내 소송 대리인 명시

현행 네트워크 법집행법에 따라 SNS 사업자는 위법 게시물 유포와 관련해 독일 법원에서 법적 절차가 진행될 때 서면을 받을 수 있는 독일 내 소송대리인을 명시해 놓아야 한다. 이 부분은 네트워크 법집행법의 의미 있는 조항으로 평가받는데, SNS 사업자가 대부분 독일 외 본사를 두고 있어서 그동안 사법절차 진행에 어려움이 있었기 때문이다. 네트워크 법집행법은 독일 내에서 서비스하는 모든 SNS 사업자에 독일 내 주소지와 소송 담당자를 명시해야 할 의무를 부과했다. 개정안에 따르면 네트워크 법집행법의 이의신청 관련 소송을 진행할 때도 SNS 사업자의 독일 내 소송 담당자를 법적으로 명시해야 한다.

⑶ 중립적인 중재기구를 위한 기반 마련

이용자와 SNS 사업자 사이의 분쟁을 재판 이외의 방법으로도 해결할 수 있는 민간중재기구 설치 및 위임에 대한 조항도 좀 더 자세히 추가했다. 민간중재기구를 통해서 당사자들은 더욱 빠르고, 적은 비용으로 갈등을 해결할 수 있도록 했다. 현행법에는 '중재기구를 둘 수 있다' 정도의 조항만 있으며 구체적인 기준이 마련되어 있지 않았다. 개정안에는 민간 중재기구의 수행능력을 보장하기 위해서 중재기구 인증을 위한 조건 사항을 규정한다. 동법 개정안에 제시된 민간 중재기구의 조건은 다음과 같다.

- 중재기구는 독일에 소재한, 재정이 확실한 법인이어야 함.
- 중재기구의 독립성, 중립성, 그리고 중재담당자의 자격이 보장되어야 함.
- 중재절차 업무를 감당할 수 있는 충분한 여력이 확보되어야 함.
- 중재는 중재 규정 및 중재 절차 규정 등을 바탕으로 간단하고 저렴하고 공평한 중재가 이루어져야 함.
- 홈페이지 등을 통해 중재기구의 연락처와 업무범위, 중재 규정 등을 대중들에게 알려야 함.

다만 유럽연합의 시청각미디어서비스지침에 따른 동영상 공유 플랫폼 관련 분쟁은 민간기구가 아닌 국가 차원의 중재기구가 마련되어야 한다고 법무부는 밝히고 있다.

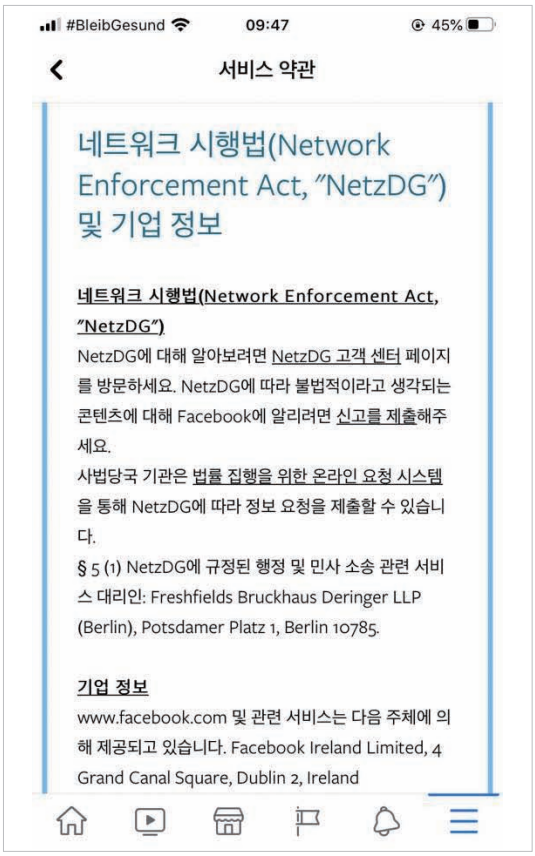
나. 신고 절차 개선

SNS 사업자는 이용자들이 위법한 게시물을 좀 더 편리하게 신고할 수 있는 절차를 마련해야 한다. 현재 독일 내 서비스되는 SNS 플랫폼을 보면 네트워크 법집행법에 따른 게시물 신고처가 불친절하게 구현되어 있다. 이는 동법 시행 초기부터 꾸준히 제기되어 왔던 문제이며, 페이스북에 벌금을 부과하게 된 배경이기도 하다.

페이스북을 예로 들면 메인 페이지에서는 네트워크 법집행법 관련 사안을 바로 찾을 수 없으며, 하단의 이용약관 항목을 클릭해야 한다. 이용약관 페이지에 들어가면 다시 하단에 작은 크기로 네트워크 법집행법(NetzDG)이라고 안내된 곳을 한 번 더 클릭해야 하며, 마우스를 한참 내리거나 또다시 클릭해야 신고처를 찾을 수 있다. 신고처 또한 별도의 버튼으로 제시되어 있지 않고, 문단 내 하이퍼링크로 표시되어 있어, 사실상 이용자가 찾아서 들어가기가 매우 복잡하게 구성되어 있다.

신고 페이지에 들어가면 로그인이 되어 있는 상태임에도 불구하고 신고자의 이름이나 연락처 등 개인정보를 다시 입력하고, 신고하려는 게시물의 URL을 직접 복사해서 붙여넣기 해야 한다. 독일 형법상 어느 법조항을 위반했는지 등에 대해서도 직접 선택해야 한다. 페이스북 사용자가 위법 게시물을 발견한 순간부터 신고를 완료하기까지 과정이 상당히 복잡한 것을 알 수 있다. 페이스북 또한 SNS 자체 커뮤니티 규정이 있으며 해당 게시물에서 바로 신고할 수 있는 것과는 차이가 크다. 유튜브의 경우에는 메인 페이지 하단에 이용약관과 함께 바로 네트워크 법집행법 안내사항을 찾아서 들어갈 수 있다.

〈그림 2〉 페이스북의 네트워크 법집행법에 따른 신고처. 여러 번 클릭해야 찾을 수 있으며, 위 문단 내 '신고를 제출' 링크를 클릭해야 신고할 수 있다.



출처: 페이스북(www.facebook.com)

이에 연방 법무부는 "이런 복잡한 절차는 네트워크 법집행법이 요구하는 사항과 맞지 않다"면서 "개정안에서는 신고처를 찾기 쉽게 만들고 누구나 간단히 신고할 수 있게 해야 한다고 명시해 놓았다. 예를 들어서 해당 게시물을 보고 그 자리에서 바로 신고가 가능하게 만들어야 한다."고 설명했다. 이는 기존 SNS 사업자가 자체 커뮤니티 규정 위반 신고를 받을 때 이미 이용하고 있는 방식이다.

다. 정보청구권 개선

정보청구권 개선 항목은 네트워크 법집행법 개정안과 연결되어 있지만 실제 적용은 텔레미디어법(Telemediengesetz) 개정으로 이루어질 계획이다. 연방 법무부는 네트워크 법집행법에 따른 위법 게시물을 올린 작성자의 신원 확인 등을 간편하게 할 수 있도록 법원의 역할과 SNS 사업자의 의무를 구체적으로 규정한다.

SNS에 올려진 협박, 모욕 등 개인의 권리를 침해하는 불법 게시물의 피해자들은 SNS 사업자에게 게시물 작성자의 신원이나 주소 등 필요한 정보를 요구할 수 있다. 현행법상 피해자의 요청을 받은 법원이 SNS 사업자에게 정보 제공을 해도 된다고 허락하지만, SNS 사업자들은 정보 제공의 '의무'가 없다는 이유로 이를 거부하는 사례가 발생했다. 이 경우 피해자들은 SNS 사업자에게 정보 제공 의무를 부과하기 위해서 또다시 법적 절차를 진행해야하는 번거로움이 있었다.

연방 법무부는 피해자의 권리 확보를 위한 절차가 복잡하다고 보고 있으며, 효율적인 정보청구권 집행을 위해서 법원이 정보 제공 여부를 허락할 때 동시에 SNS 사업자의 정보 제공 의무를 명령하도록 했다.

라. 투명성보고서의 설득력 강화

(1) 통계 세분화

동법에 따라 SNS 사업자가 반년에 한 번씩 발행해야 하는 투명성보고서 관련 의무도 여러 가지 측면에서 강화된다. 그동안 보고서를 보면 해당 기간 동안의 신고 및 처리 통계만 제시된 경우가 많다. 개정안에 따르면 앞으로는 직전 보고서 기간 수치와 비교해 변동사항과 사업자 측에서 예상하는 변동 근거를 추가로 명시해야 한다. 또한 새롭게 도입되는 이의신청 관련 통계 또한 제시해야 하는데, 이의신청 규모와 함께 재심을 거쳐 다시 복구(Put-backs)된 게시물의 통계도 밝혀야 한다.

⑵ 학술적 목적을 위한 데이터 제공 현황

SNS 사업자는 학술적인 목적을 위해 독립된 연구기관에 익명화된 데이터를 제공했는지, 얼마나 제공했는지 여부도 보고서에 명시해야 한다. 이 부분은 네트워크 법집행법을 통해 온라인의 극우 및 혐오범죄 양상에 대한 학술적 연구를 촉진하기 위한 의도로 풀이된다.

연방 법무부는 "그간 시행된 네트워크 법집행법 피드백에 따르면 불법적인 혐오발언이 종종 특정 그룹을 향해 있으며, 특히 여성이나 소수자에 대한 혐오 발언이 많다"면서 "학자들은 익명화된 데이터 접근을 통해 어떤 그룹이 불법 게시물의 주요 타깃이 되며, 불법 게시물 작성자들이 어느 정도로 일치하고 조정된 행동 양식을 보이는지에 대해서 중요한 인식을 얻을 수 있다"고 밝혔다. 법무부는 이를 위해 SNS 사업자가 삭제한 게시물이 형법뿐만 아니라 독일의 일반평등대우법(AGG)에 의거 인종이나 성별, 종교, 성적 지향 등과도 얼마나 연관되어 있는지 보고서에 밝히도록 했다.

이는 네트워크 법집행법 관련한 학술 연구가 진행되어야 하며, SNS 사업자는 학술적 연구를 위한 데이터 제공을 보장해야 한다는 인식이 깔려있다. 특히 가해자의 행동 양식이나 조직화 여부 등을 직접 언급한 것은 관련 연구를 바탕으로 한 대응 정책이 이어질 것임을 시사한다.

SNS 사업자가 인공지능을 사용하는 경우 그 절차에 대해서도 추가로 명시해야 한다. 연방 법무부는 이와 관련 "대규모 사업자들이 커뮤니티 규정 위반을 파악하고 삭제하는 과정에서 자동적인 시스템(인공지능)을 이용하는 것으로 파악하고 있으며, 이 과정에서도 투명성이 보장되어야 한다. 삭제되거나 차단될 게시물을 자동으로 찾아내는 기본적인 작동방식과 인공지능 업무 결과를 어떻게 검증하는지 등을 밝혀야 한다."고 강조했다.

5. 네트워크 법집행법 개정안의 의의

연방 법무부는 개정안을 발의하며 먼저 그간 제기되었던 비판 지점을 적극적으로 변호했다. 과잉차단의 우려에 대해서는 앞서 언급한 것처럼 신고 규모 등을 고려하면 과잉차단 현상은 일어나지 않았다고 판단했다. 법무부에 따르면 네트워크 법집행법은 SNS 사업자가 법에 따른 시스템을 얼마나 잘 구성했느냐를 판단할 뿐, 게시물을 삭제하는 개별 판단에 대해 벌금을 부과하는 구조가 아니다. 또한 SNS 사업자는 불법 게시물을 판단할 때 인증된 자율규제 기구에 결정을 맡길 수 있으며, 정치적 사상 논쟁에서 발생하는 과도한 표현이나 풍자 게시물의 위법 여부와 같이 판단하기 어려운 경우로 인해 벌금 압박을 받지 않는다. 그렇기 때문에 SNS 사업자가 벌금을 피하기 위해서 이용자의 게시물을 손쉽게 삭제할 필요가 없으며, 그러한 가능성 또한 새롭게 도입될 이의제기 절차로 보완할 수 있다는 입장이다.

법무부는 이어 네트워크 법집행법이 SNS 사업자에게 위법 여부를 판단하게 하는 등 '사법기구'의 역할을 떠넘긴다는 비판에 대해서도 "사실이 아니"라면서 단호한 입장을 밝혔다. 법무부는 "네트워크 법집행법은 이용자가 처벌되는 게 아니며, 이용자들의 불법적인 게시물이 삭제되는 것으로 개인의 권리침해를 막기 위한 것이다. 저작권법이나 인격권 침해의 경우에도 호스팅 제공자가 이를 삭제할 의무를 지닌다."면서 "SNS 사업자가 불법적인 게시물을 인식하고 일차적으로 판단해야 하는게 옳으며, 게시물 작성자에 대한 최종적인 유죄 판결은 당연히 독립된 법원에서 이루어진다"고 강조했다.

네트워크 법집행법 개정안에서는 SNS의 신고 시스템 구축과 검증, 게시물 삭제 및 추후 평가 등에 대한 의무를 좀 더 구체적으로 명시했다. 이에 따라서 법무부는 선제적으로 감독 역할을 할 수 있으며, 해당 규정이 지켜지지 않으면 시정 요구를 내릴 수 있다. 법무부는 "그동안 법무부는 사후적인 억제조치만 할 수 있었을 뿐, 미래지향적으로 법률 위반을 예방하기 위한 명령을 내릴 수 없었다. 이번 개정안에서 법무부는 네트워크 법집행법의 실행을 위한 감독 및 명령 권한을 가지고, 선제적인 조치를 취할 수 있다."고 의미를 부여했다.

6. 네트워크 법집행법 개정안 평가

해당 법무부 개정안은 6월 18일 연방의회에서 의결됐다. 법무부 개정안 발의부터 의결까지 다양한 토론이 진행되었는데, 3년 전 처음 시행할 때 제기되었던 주요한 비판 지점은 대부분 해소된 것으로 평가된다. 독일 사회에서 극우파들의 준동을 넘어 심각한 혐오범죄가 발생하면서 강력한 법집행을 요구하는 목소리도 계속 커지고 있다.[6] 최근에는 코로나19 확산 국면과 맞물려 인종차별 및 혐오범죄의 우려가 높아지는 상황으로 해당 법의 필요성은 충분히 받아들여진다. 일부에서는 더욱 더 강력한 규제를 요구하고 있으며, 디지털 미디어 업계 측은 좀 더 구체적인 기준을 요구하고 있다.

콘라드아데나워재단 다프네 볼터는 "플랫폼의 불법적인 게시물에 대응하는 데 있어서 형사소추를 위한 절차를 고려하고, 피해자의 법적 보호를 강화하는 것은 올바른 방향"이라면서도 "개정안도 충분하지 않다. 불확실성이 더욱 개선되어야 하고 투명성도 더 강화되어야 하며, 게시물 삭제 과정 또한 더욱 명확하게 규정되어야 한다."[7]고 강조했다. 독일 정보통신협회인 비트콤 측은 "개정

6) 2019년 10월 발생한 할레에서의 반유대주의 테러에 대응해 연방 법무부가 지난 2월 19일 혐오범죄 근절을 위한 법률 패키지를 내놓은 바로 그날 공교롭게도 인종주의자의 총기난사 사건이 또다시 발생했다. 독일 프랑크푸르트 근교인 하나우(Hanau)에서 한 인종주의자가 터키식 물담배를 할 수 있는 시샤바 앞에서 총기를 난사해 9명 등 총 10명을 살해했다. 9명은 모두 이주 배경을 가진 독일인과 외국인이었으며, 1명은 가해자의 어머니다.

7) 참고 URL: https://www.kas.de/de/kurzum/detail/-/content/das-netzwerkdurchsetzungsgesetz-2020-reloaded-aber-auch-verbessert

안은 불확실성을 더 야기하고 있다. 게시물 삭제 절차에서 기준 등이 아직도 명확하지 않다. 유럽 연합 지침에 따른 동영상 공유 플랫폼과 네트워크 법집행법이 적용되는 SNS 간의 형평성 문제가 발생할 것."[8]이라고 지적했다.

7. 나가며

현행 네트워크 법집행법은 물론 개정안에서도 가장 중요하게 유지되는 지점은 SNS 사업자에게 책임을 부여하는 것이다. 독일어로 독일인들을 상대로 서비스를 하면서도 본사가 다른 나라에 있다는 이유로 플랫폼에서 발생하는 여러 위법적인 상황에 그동안 아무런 책임을 지지 않았다는 문제의식이다. 현행법에 따라 SNS 사업자는 독일 내 소송대리인을 명시해야 하고, 독일 내 위법 게시물 처리 보고서를 반년마다 발행해야 하기 때문에 관리 책임에서 더 이상 자유로울 수 없다. 동법이 요구하는 부분을 소극적으로, 마지못해 행하는 모습을 보이고 있는 페이스북에 거대한 벌금을 부과한 것 또한 상징적인 의미가 크다. 개정안에서는 SNS의 책임과 역할을 좀 더 구체적으로 명시하고, 적극적인 시스템 구축을 요구하고 있다. SNS 사업자는 이제 그 규모와 영향력에 걸맞은 책임을 져야 한다. 마지막으로 사회적 커뮤니케이션에서 온라인 플랫폼의 영역과 영향력이 확대됨에 따라 분쟁을 조정하는 민간 중재기구에 대한 논의를 구체화했다는 데도 의미가 있다.

참고 문헌

1) 연방 법무부의 네트워크 법집행법 개정 발의안 및 법무부 설명자료 URL: https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RegE_Aenderung_NetzDG.pdf?__blob=publicationFile&v=2; https://www.bmjv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2020/040120_NetzDG.html
2) 극우주의와 혐오범죄 저지를 위한 법률 발의안 URL: https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RegE_Bekaempfung_Hasskriminalitaet.pdf;jsessionid=3ED8618BAA9F1A68F34F5B0B6CEE8080.1_cid289?__blob=publicationFile&v=4
3) 그 외 출처는 각주 표기

8) 참고 URL: https://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/netzdg-kabinett-beschliesst-neue-beschwerderechte-in-sozialen-netzwerken-a-ca8d2804-d8b5-40c2-84bc-6c1359a36b2e

제21대 국회가 개원했습니다.
계간 「언론중재」 2020년 여름호는 제20대 국회에서 통과된 미디어 관련 법안은 물론,
폐기된 법안까지도 중요한 의미를 두고 분석했습니다.
20대 국회의 언론중재법·혐오표현·미디어 관련 발의안 분석을 통해
새로운 국회와 언론법제 연구 영역에 다양한 논의점을 제공하기를 기대합니다.

언론중재위원회 학술지

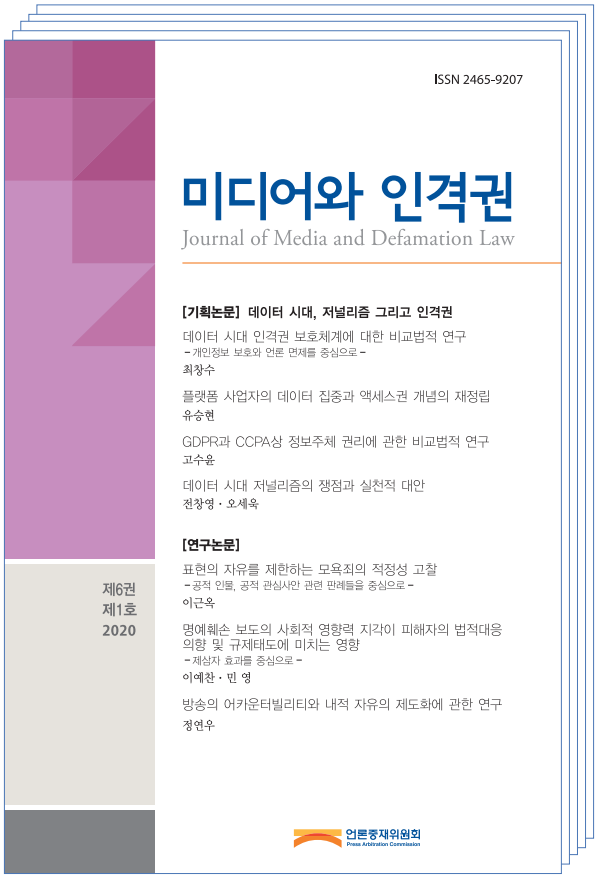
미디어와 인격권

제6권 제1호 발간

• • •

언론중재위원회는 표현의 자유와 인격권에 대한
심도있는 학술적 논의를 위해 <미디어와 인격권>을 발간하고 있습니다.
<미디어와 인격권>은 한국연구재단 등재후보학술지이며, 올해 등재학술지 심사가 예정되어 있습니다.
연구자들의 많은 관심과 참여 바랍니다.

www.pac.or.kr



언론중재위원회

* 학술지 〈미디어와 인격권〉은 언론중재위원회 홈페이지(www.pac.or.kr)에서 보실 수 있습니다.
* **문의** 언론중재위원회 **연구팀**(02-397-3042)